

3 1761 11650734 4



Digitized by the Internet Archive
in 2023 with funding from
University of Toronto

<https://archive.org/details/31761116507344>



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 3, 1990

Le jeudi 3 mai 1990

Issue No. 23

Fascicule n° 23

Fourth proceedings on:

Quatrième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991



WITNESS:
(See back cover)

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,
The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,
L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 3, 1990
(29)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Kelly, Marsden, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (9)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witness:

From the University of Toronto:

Prof. Douglas G. Hartle, Department of Economics.

Prof. Hartle made a presentation, following which he answered questions.

The Honourable Senator Stewart moved,—That the brief entitled “Increasing Government Accountability: A Proposal that the Senate assume responsibility for program evaluation”, by Prof. D. G. Hartle, circulated to members of the Committee in advance of the meeting, be appended to this day’s proceedings (*See Appendix NF-23A*).

The question being put on the motion, it was—

Agreed in the affirmative.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 3 MAI 1990
(29)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd’hui, à 11 heures, sous la présidence de l’honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Beaudoin, Bolduc, Cools, Kelly, Marsden, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (9)

Également présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Le Comité, en conformité avec son ordre de renvoi du 13 mars 1990, poursuit l’examen du Budget principal des dépenses pour l’exercice se terminant le 31 mars 1991, à l’exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoïn:

De l’Université de Toronto:

M. Douglas G. Hartle, département d’Économie.

M. Hartle fait un exposé, puis répond aux questions.

L’honorable sénateur Stewart propose—Que le mémoire intitulé «Accroître l’obligation du gouvernement de rendre compte: Proposition visant à confier au Sénat la responsabilité de l’évaluation des programmes», de M. D. G. Hartle, distribué aux membres du Comité avant la séance soit annexé au compte rendu des délibérations d’aujourd’hui (*voir Annexe FN-23A*).

La question, mise aux voix, est—

Adoptée.

À 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu’à nouvelle convocation de la présidence.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 3, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the fourth meeting of the committee to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

We are pleased to have with us this morning, as one of the main witnesses, Professor Douglas G. Hartle from the Department of Economics at the University of Toronto. Professor Hartle received his B.A. from Carleton University and his graduate degrees from Duke University. He is a Fellow of the Royal Society of Canada. From 1955 to 1957 he was the Director, Manpower Division, Research Branch, Department of Labour, Ottawa; and from 1962 to 1967 he was Research Director, Royal Commission on Taxation. From 1967 to 1969 Professor Hartle was the Director, Institute for Quantitative Analysis of Social and Economic Policy; and from 1969 to 1973 he was the Deputy Secretary, Planning, Treasury Board. From 1980 to 1981 he was the Research Director and Executive Secretary of the Ontario Economic Council. Since 1973 he has been Professor of Economics at the University of Toronto and an Associate of the Institute for Policy Analysis.

Professor Hartle has prepared a paper which has been circulated to members of the committee. I understand, professor, that you have an opening statement to explain the brief you submitted to us.

Professor Douglas G. Hartle, Department of Economics, University of Toronto: I have prepared an opening statement and, with your permission, I will read it. I tend to speak in bursts of two hours, so it would be safer to read this. It is a very brief statement.

The traditional view has been that under the parliamentary system the executive is held to account in each general election. Between elections the cabinet reaches its decisions behind closed doors and appointed officials usually need not reveal any substantive managerial information to the public.

Between elections opposition parties have a right to try to obtain information from the executive through parliamentary questions. But majority governments with strong party discipline, as invariably seems to be the case in modern times, are adept at stonewalling and obfuscating.

This situation seems to be less and less acceptable to a larger and larger proportion of the electorate. There is a voter demand for more information and there appears to be increasing voter demand to be heard.

Consider the demand for environmental impact assessments. Consider, at the local level, the clamour for public proceedings when there is a proposal, say, to site a half-way house or group home in a particular neighbourhood.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 3 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la quatrième fois que le comité se réunit pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Nous entendrons avec plaisir ce matin M. Douglas G. Hartle du Département d'économie de l'Université de Toronto, un de nos principaux témoins. M. Hartle a un baccalauréat de l'Université Carleton et des diplômes d'études supérieures de l'Université Duke. Il est membre de la Société royale du Canada. De 1955 à 1957, il a été directeur de la Division de la main-d'œuvre, Direction de la recherche, au ministère du Travail à Ottawa. De 1962 à 1967, il a été directeur de la recherche à la Commission royale d'enquête sur la fiscalité. Entre 1967 et 1969, M. Hartle a été directeur de l'Institute for Quantitative Analysis of Social and Economic Policy. Il a été sous-secrétaire à la Planification au Conseil du Trésor de 1969 à 1973. De 1980 à 1981, il a été directeur de la recherche et secrétaire exécutif du Conseil économique de l'Ontario. Depuis 1973, il enseigne l'économie à l'Université de Toronto et est membre associé de l'Institut d'analyse des politiques.

M. Hartle a préparé un document qui vous a été distribué. Je crois savoir, monsieur, que vous avez une déclaration à faire pour nous expliquer votre mémoire.

M. Douglas G. Hartle, département d'Économie, Université de Toronto: J'ai préparé une déclaration d'ouverture que je lirai avec votre permission. J'ai tendance à parler deux heures à la fois et il sera donc plus prudent que je lise ce texte très bref.

On a toujours cru que dans le régime parlementaire, l'exécutif doit rendre des comptes à chaque élection générale. Entre les élections, le Cabinet décide à huis clos et les dirigeants nommés ne sont habituellement pas obligés de divulguer des renseignements administratifs de fond.

Entre les élections, les partis d'opposition ont le droit d'essayer d'obtenir des renseignements de l'exécutif en posant des questions au Parlement. Les gouvernements majoritaires où la discipline de parti est rigide, comme cela semble toujours le cas de nos jours, sont des as du bétonnement et de l'évasion.

De plus en plus d'électeurs acceptent de moins en moins cette situation. Les électeurs exigent plus d'information et semblent vouloir de plus en plus de se faire entendre.

La demande d'analyses des incidences environnementales en est un exemple. Au niveau local, la population réclame à cor et à cris des délibérations publiques lorsqu'on envisage, par exem-

[Text]

In the face of this massive change in voter attitudes the efforts of the federal government in the area of managerial performance evaluation and policy performance evaluation are, I believe, largely an expensive, window-dressing farce. According to the Comptroller General of Canada, the cost is now \$27 million per year and there are 350 federal evaluators. This does not include the large expenditures of the Auditor General on "value for money" auditing.

There is a victory of form over substance in the federal government's approach to evaluation.

The Auditor General has a strange, incongruous role in so-called comprehensive auditing, as distinct from financial auditing.

The Comptroller General relies solely on departments and agencies for the actual work of evaluation. His office is not powerful enough to secure from them substantive evaluations. Has there ever been an unfavourable evaluation made by a department of a policy favoured by the minister; or of a management technique the deputy minister had put in place?

More fundamentally, I would argue that evaluation, particularly policy evaluation, should be looked upon as an adversarial process. On most policy evaluation issues there are many possible perspectives and usually several competing interests. Even the facts are often in dispute.

Under these circumstances our adversarial court system provides a good model. It provides openness: Representation by the competing interest, rights to discovery, rules of evidence, and so on.

The Senate, it seems to me, is well positioned to assume the evaluation role in this context.

In the final section of my paper, which I believe has been distributed to the committee, I have advanced certain specific proposals. In summary form, these follow.

After some 15 years' experience with a formal system of evaluation in place in Ottawa, it is time to evaluate the evaluations. I think it would be foolhardy to take at face value the claims contained in the Comptroller General's statement to this committee on March 28. This evaluation of past evaluations is the first task I would propose that this committee undertake.

In this appraisal a distinction should be made between evaluating managerial performance—that is, how well the manager has performed within the prevailing statutory and other constraints beyond the manager's control—and program performance evaluation—that is, assuming it were well managed, would the program achieve the desired effects at minimum cost? The evaluation of the evaluations would show, I strongly suspect, that adequate evaluations of policy performance are difficult to find.

[Traduction]

ple, d'établir une maison de transition ou un foyer de groupe dans un quartier donné.

Devant cette évolution profonde des attitudes des électeurs, les efforts déployés par le gouvernement fédéral à l'égard de l'évaluation du rendement des gestionnaires et des politiques sont en grande partie une blague de mauvais goût coûteuse et de la poudre aux yeux. D'après le contrôleur général du Canada, il en coûte maintenant 27 millions de dollars par année et 350 évaluateurs fédéraux, ce qui ne comprend pas les dépenses énormes que le vérificateur général consacre à la vérification axée sur l'«optimisation des ressources».

Dans l'approche fédérale de l'évaluation, la forme l'emporte sur le fond.

Le vérificateur général a un rôle étrange et incongru à jouer dans ce qu'on appelle la vérification intégrée, que l'on distingue de la vérification financière.

Le contrôleur général s'en remet uniquement aux ministères et organismes de l'État pour ce qui est du travail d'évaluation même. Son bureau n'est pas assez puissant pour en obtenir des évaluations de fond. A-t-on jamais vu un ministère effectuer une évaluation défavorable d'une politique appuyée par le ministre ou d'une technique de gestion mise en place par le sous-ministre?

Sur un plan plus fondamental, j'estime que l'évaluation, et en particulier celle des politiques, devrait être considérée comme un processus de confrontation. La plupart des questions liées à l'évaluation des politiques soulèvent de nombreux points de vue possibles et, habituellement, plusieurs intérêts divergents. Même les faits sont souvent contestés.

Dans de telles circonstances, notre système judiciaire fondé sur la confrontation constitue un bon modèle. Il assure que tout se déroule au grand jour: instances des intérêts rivaux, droits à la communication d'un document, règles de preuve, et ainsi de suite.

Le Sénat me semble très bien placé pour se charger de l'évaluation de ce contexte.

Dans la dernière partie de mon mémoire, qui, sauf erreur, vous a été distribué, je préconise certaines propositions précises, que je vais vous résumer.

Quelque 15 ans après avoir mis en œuvre un système officiel d'évaluations à Ottawa, le moment est venu d'évaluer les évaluations. Il serait à mon avis téméraire d'accepter d'emblée les propos qu'a tenus le contrôleur général au Comité le 28 mars. Cette évaluation des évaluations antérieures est la première tâche que je recommanderais au Comité d'entreprendre.

Cet examen devrait établir une distinction entre l'évaluation du rendement des gestionnaires—c'est-à-dire de la qualité du rendement fourni par les gestionnaires compte tenu des contraintes statutaires et autres qui leur sont imposées et échappent à leur contrôle—et l'évaluation du rendement des programmes: si l'on suppose qu'il a été bien géré, le programme atteint-il les résultats souhaités à un coût minimum?

[Text]

If this contention is sustained, I suggest the committee launch an evaluation of a few programs on an experimental basis. If the experiment proves successful, it is my proposal that the Senate adopt program evaluation as a continuing responsibility.

My proposal includes a suggestion concerning how the programs might be selected for evaluation, always a troublesome matter given the welter of existing programs. Obviously you cannot do all of them every year. The whole exercise could and should begin on a modest scale with an overall plan for expanding it. I would be happy to elaborate on the scheme I have in mind.

My proposal includes a suggestion with respect to staffing. A small secretariat—I have in mind two or three people—would be required to organize and administer the Senate's evaluation efforts. Bearing in mind my view that evaluation should be approached as an adversarial process, the task of the secretariat for each program evaluation would be to find a few individuals with expertise in the subject who also represent competing perspectives or interests. These "experts" would prepare some questions that would assist the members of this committee in cross-examining the departmental officials concerned.

This preliminary hearing would, I anticipate, disclose questions that the department could not answer. In that event, the department would be asked to come back to this committee with the answers as soon as possible. These departments have staffs to carry out this work—apparently 350 people—so there should be no significant staffing or budgetary implications for the departments.

The secretariat and the competing experts would assist this committee in writing a report on the findings of the investigation.

Let me conclude by saying that I recognize that what I am proposing is potentially an ambitious undertaking. It might require more of the time and energy of the members of this committee than they are willing to devote to such a problem. Obviously, I hope that such is not the case.

The work, I am convinced, is not only meritorious but unlikely to be performed equally well by any other body. Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you very much, Professor Hartle. The first questioner will be Senator Bolduc.

Senator Bolduc: Could you tell us a little more of your views about the actual work under the guidance of the Comptroller General? You said there have apparently been 150 evaluations.

Professor Hartle: Yes, something like that.

Senator Bolduc: I would like you to give us a little more than you said in your introductory remarks as to an overall evaluation of that type of work.

Professor Hartle: If you look at Part III of the Estimates, where some of these evaluations are reproduced in the public domain, one has to look long and hard to find anything of any great interest. In other words, most of them deal with rela-

[Traduction]

Je soupçonne fortement que l'évaluation des évaluations révélera que les évaluations adéquates du rendement des politiques sont difficiles à trouver. Si l'on confirme ce que j'avance, je suggère au Comité de lancer un projet pilote d'évaluation de quelques programmes. Si l'expérience réussit, je proposerais que le Sénat se charge de l'évaluation des programmes.

Mon mémoire comprend une suggestion sur la sélection des programmes à évaluer, tâche toujours difficile étant donné la pléthore de programmes actuels. Il est manifestement impossible d'évaluer tous les programmes chaque année. L'exercice pourrait et devrait commencer sur une échelle modeste et comporter un plan général d'expansion. Je serai très heureux de vous décrire ce à quoi je pense.

J'ai aussi une suggestion au sujet de la dotation. Un secrétariat limité—de deux à trois personnes—serait chargé d'organiser et d'administrer les évaluations effectuées par le Sénat. Sans oublier que, comme je le propose, l'évaluation devrait être considérée comme un processus de confrontation. Le secrétariat devrait, pour l'évaluation de chaque programme, trouver quelques spécialistes du domaine en cause qui représenteraient aussi des points de vue ou des intérêts rivaux. Ces «experts» prépareraient quelques questions qui aideraient les membres du Comité à contre-interroger les fonctionnaires des ministères en cause.

Une telle audience préliminaire dégagerait, j'en suis sûr, des questions auxquelles le ministère ne pourrait répondre. On demanderait alors au ministère de revenir fournir des réponses au Comité le plus tôt possible. Les ministères en cause ont le personnel nécessaire pour effectuer ce travail, soit environ 350 personnes. Le projet ne devrait donc avoir aucune répercussion importante sur les ressources humaines ou financières.

Le secrétariat et les experts aideraient le Comité à rédiger son rapport sur les constatations dégagées par l'enquête.

Permettez-moi de conclure en disant que j'admets que ma proposition pourrait constituer un projet ambitieux. Le projet pourrait exiger des membres du Comité plus de temps et d'énergie qu'ils ne sont disposés à en consacrer à un tel problème. J'espère manifestement que ce n'est pas le cas.

Je suis convaincu que ce travail est non seulement méritoire, mais qu'il a peu de chances d'être exécuté aussi bien par un autre organisme. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Merci beaucoup, monsieur Hartle. La parole est au sénateur Bolduc.

Le sénateur Bolduc: Pourriez-vous nous préciser un peu ce que vous pensez du travail effectué sous l'égide du contrôleur général? Vous avez dit qu'on avait effectué environ 350 évaluations.

M. Hartle: Oui, à peu près.

Le sénateur Bolduc: J'aimerais que vous nous précisiez un peu ce que représente une évaluation générale de ce genre de travail.

M. Hartle: Si vous examinez la Partie III du Budget des dépenses, document public où l'on retrouve certaines des évaluations en question, il faut vraiment se creuser les méninges pour y trouver quoi que ce soit d'intéressant. Autrement dit, la

[Text]

tively modest managerial issues, and they might very well have been done in any event. Departments used to retain consultants, as long as I can remember, to help them with managerial problems. I do not call that evaluation. I call that managerial advice. There is some of that, but when it comes to asking whether the program should exist or not, that is a rarity. The fact that no one looks at Part III of the Estimates shows how little content they have. If they had some substance, they would be too exciting for people interested in those fields to ignore. As far as I know, even according to the Auditor General's report, no one looks at Part III of the Estimates. What is all this material that is so magnificent? I would like to have a report card prepared by outsiders, not by the Comptroller General, on his own work.

Senator Bolduc: Essentially, the way you see it, the Senate or its committee would require a kind of independent expertise to give us their points of view on programs?

Professor Hartle: I would take a random sample of past evaluations and send them to people who are expert in that field and ask them for their opinion as to whether the evaluations had any substance or not. I think, in many cases, they have virtually no substance.

Senator Bolduc: Suppose that we go on with this type of program evaluation that you are suggesting distinguishing that aspect from the one of evaluation of program management, which is more or less what they do, if I understand correctly. How will it be different from some of the reports of the Senate on, for example, poverty? During the last 15 years, the Senate and this committee have produced various reports on some aspects of public policy. Would it be different because we would not be studying the way of doing it but the end result?

Professor Hartle: Presumably all programs have been created to deal with problems; so if you look at evaluating programs, you obviously are also looking at problems. How well has this problem been tackled by this particular program? So it would amount to a very large number of things of an equivalent sort, except that you would be examining the existing instrument dealing with a particular problem, whereas if you take something like poverty, you are examining the much broader question. In principle, it is not all that different.

Senator Bolduc: Except that you would be looking at the government intervention, as such, as an instrument to solve the problem?

Professor Hartle: Right.

Senator Bolduc: And not necessarily only at the delivery system?

Professor Hartle: True. It is essentially a retrospective look at how well the government is handling a particular problem with an existing program.

Senator Stollery: This proposal does not inquire into the problem; it inquires into the effectiveness of the programs to solve the problem?

[Traduction]

plupart de ces évaluations ne traitent que de questions de gestion relativement mineures et l'on aurait très bien pu les effectuer de toute façon. Les ministères ont toujours retenu les services d'experts-conseils pour les aider à régler des problèmes administratifs. Ce n'est pas ce que j'appelle de l'évaluation. C'est plutôt du conseil en gestion. Cela se fait un peu, mais lorsqu'il faut se demander si le programme devrait exister ou non, c'est beaucoup plus rare. Personne ne lit la Partie III du Budget, ce qui démontre la faiblesse de son contenu. Si l'on y trouvait un peu de matière, ce document serait trop captivant pour que les spécialistes de ces domaines ne s'y intéressent pas. Sauf erreur, même d'après le rapport du vérificateur général, personne ne lit la Partie III du Budget des dépenses. À quoi servent tous ces magnifiques documents? J'aimerais que ce soit des gens de l'extérieur qui évaluent le travail du contrôleur général, et non l'intéressé lui-même.

Le sénateur Bolduc: Essentiellement, selon vous, le Sénat ou son Comité aurait besoin de l'opinion d'experts indépendants au sujet des programmes?

M. Hartle: Je prendrais un échantillon d'évaluations antérieures choisies au hasard que j'enverrais aux experts du domaine en cause. Je leur demanderais de se prononcer sur la valeur des évaluations en question. Dans beaucoup de cas, je crois qu'elles ne valent à peu près rien.

Le sénateur Bolduc: Supposons que nous procédions à de telles évaluations de programme en établissant une distinction entre cet aspect et l'évaluation de la gestion des programmes. C'est plus ou moins ce qui se fait présentement, sauf erreur. Dans quelle mesure cette activité différerait-elle de certains rapports publiés par le Sénat, comme celui sur la pauvreté, par exemple? Depuis 15 ans, le Sénat et ses Comités ont produit divers rapports sur certains aspects des politiques publiques. Y aura-t-il une différence parce que nous nous trouverions à étudier non pas la façon de procéder, mais le résultat final?

M. Hartle: Je suppose que tous les programmes ont été mis en œuvre pour régler les problèmes. Si l'on examine l'évaluation de programmes, il faut aussi, de toute évidence, examiner les problèmes. Dans quelle mesure un programme en particulier s'est-il attaqué à un problème donné? Un tel projet représenterait un très grand nombre d'équivalences, sauf que vous vous trouveriez à étudier la façon actuelle de s'attaquer à un problème donné alors que dans le cas de la pauvreté, par exemple, le problème est beaucoup plus général. En principe, la différence est minime.

Le sénateur Bolduc: Sauf que vous vous trouveriez à examiner comment le gouvernement s'y prend pour régler le problème?

M. Hartle: En effet.

Le sénateur Bolduc: Vous ne vous pencheriez pas uniquement sur le mécanisme administratif?

M. Hartle: C'est vrai. Essentiellement on analyse en rétrospective dans quelle mesure le gouvernement réussit à régler un problème donné par un programme en particulier.

Le sénateur Stollery: Un tel projet ne porterait pas sur le problème, mais plutôt sur l'efficacité des programmes destinés à le régler?

[Text]

Professor Hartle: Yes, indeed.

Senator Kelly: Professor Hartle, I must say that we were very interested in the document that we saw before about this idea of yours on this question of evaluation, simply because this committee has, from time to time, raised the question, once a program gets started, of how it is evaluated as it goes along. We had a more simple approach to the whole thing. We thought it would be useful to satisfy ourselves that initially there is a coherent plan. Why is this being put in place; what is it intended to accomplish; over what period of time—and, of course, what is it going to cost? We felt we should then satisfy ourselves that, within that original plan, there are opportunity windows where it is timely to check to see if it is still accomplishing what it was meant to accomplish, and to see if the need is still there. I think that is in your mind.

Professor Hartle: Yes.

Senator Kelly: I must say that I feel a bit let down at the, frankly, very cynical approach that is demonstrated in your document and in your discussion this morning. I wonder where that comes from. Can I just move aside from government for a moment and ask you about your own experience? You are a professor in the Department of Economics at the University of Toronto. Who does this on you? What evaluation process is there in the university after which you are modelling your suggestion? Is there somebody or some group that comes on an adversarial basis—which is your word—to examine what you are doing; why you are doing it; how much it is costing; what its effect is, and so on? Do you have that?

Professor Hartle: Yes; actually, it happens. Outsiders are brought in to examine each department on a cyclical basis, I think every five years, and they make a report.

Senator Kelly: Do they examine it in a global context to see whether it is really necessary for you to be doing what you are doing in the educational system across the country? Do they raise the question of whether or not there should be more coordination of programs?

We have always been faced with a lack of funding for post-secondary education, and one of the arguments has always been—and this appeals to me—that there is too much duplication.

Do the evaluations deal with that sort of thing too?

Professor Hartle: I doubt the evaluations I am speaking of deal with that.

Senator Kelly: I am not trying to destroy your argument; I am curious to know where you are coming from on this.

Why do you consider the Comptroller General not to be an outsider as far as the ministry is concerned?

You are familiar with the way turf is set up in any government structure. I must assure you that my sense is that the Minister of Transport certainly regards the Comptroller General as an outsider. He does not consider him to be an insider at all. So whatever the Comptroller General does, it seems to me, moves toward the point you think we should be arriving at—that is, an outside evaluation.

[Traduction]

M. Hartle: En effet.

Le sénateur Kelly: Professeur Hartle, je dois dire que votre document sur ce projet d'évaluation nous a beaucoup intéressés parce que le Comité a déjà demandé, de temps à autre dans le passé, comment on évalue un programme établi. Nous avions une idée beaucoup plus simple. Nous pensions qu'il serait utile de nous convaincre qu'il existait un plan cohérent au début. Pourquoi lance-t-on un programme, que cherche-t-on à accomplir, sur quelle période—et, bien sûr, qu'en coûtera-t-il? Nous pensions qu'il faudrait alors nous convaincre qu'il existait, dans ce plan original, des occasions où il serait opportun de vérifier si le programme atteint toujours ses objectifs et si le besoin existe toujours. Je crois que vous y avez pensé.

M. Hartle: En effet.

Le sénateur Kelly: Je dois dire que le ton franchement très cynique de votre document et de vos propos de ce matin m'a débiné, et je me demande pourquoi. Pourrais-je oublier le gouvernement quelques instants et vous poser des questions sur votre expérience? Vous êtes professeur au Département d'économie de l'Université de Toronto. Qui vous évalue? Quel processus d'évaluation y a-t-il à l'Université et dont vous vous inspirez pour votre projet? Y a-t-il quelqu'un ou un groupe quelconque qui vient examiner sur une base de contestation, pour reprendre vos propos, ce que vous faites, pourquoi vous le faites, combien il en coûte, quels en sont les résultats, et ainsi de suite? Cela se fait-il?

M. Hartle: Oui. Des experts de l'extérieur viennent examiner chaque département à tous les cinq ans, je crois, et présentent ensuite un rapport.

Le sénateur Kelly: Leur examen est-il global? Vise-t-il à déterminer s'il est vraiment nécessaire que vous fassiez ce que vous faites dans le système scolaire à travers le pays? Les évaluateurs demandent-ils s'il faudrait ou non coordonner davantage les programmes?

Nous avons toujours fait face à un manque d'argent dans le secteur postsecondaire et un des arguments invoqués a toujours été—ce qui m'intéresse—le dédoublement excessif.

Les évaluations portent-elles aussi sur ce genre d'aspect?

M. Hartle: Je doute que ce soit le cas des évaluations dont je parle.

Le sénateur Kelly: Je n'essaie pas de démolir votre argument, mais je veux plutôt savoir ce qui vous inspire.

Pourquoi considérez-vous que le contrôleur général n'est pas un intervenant de l'extérieur pour les ministères?

Vous savez très bien comment on délimite son territoire dans toute structure gouvernementale. Je dois vous assurer qu'à mon avis, le ministère des Transports considère certainement le contrôleur générale comme un intervenant de l'extérieur. Ce n'est vraiment pas quelqu'un de l'intérieur pour lui. Tout ce que fait le contrôleur général, il me semble, tend donc vers ce à quoi nous devrions arriver selon vous, c'est-à-dire une évaluation de l'extérieur.

[Text]

Professor Hartle: My point would be this: Outsider or not, I think any minister that was hard pressed by the Comptroller General's Office would quickly go to the right person—namely, the Prime Minister—and say, "Stop this rubbish from going on. It is getting on my nerves." Then it would be called off.

Senator Kelly: I wonder if that still happens.

Professor Hartle: I would be very surprised if it did not.

The Chairman: Mr. Macdonald appeared before the committee. He said that his officials were evaluating the evaluations, but that is all they were doing. He said they do not have any power over the departments. He said that they could not say what was wrong and what was right. He said they could not tell a department to drop a particular program.

Professor Hartle has said that the Comptroller General's Office is not powerful enough to secure from the departments competent evaluation reports, and Mr. Macdonald seems to have agreed with that.

Senator Kelly: At least you have the impression that competent evaluations are done, but nothing can be done about the results. Is that your point?

Professor Hartle: I think neither is happening. The evaluations are not competent, and nothing is happening with them anyway.

Senator Kelly: I am not convinced that at the time a program is instituted plans, in my terms, which I described earlier, are actually made. I am talking about complete plans setting out how the department is going to proceed, complete plans to determine what is to be accomplished over a certain period of time, complete plans setting out the cost of programs. I am referring to plans to provide a framework against which future checks can be made.

I wonder if you would be content if this committee started from that premise—that is, let us determine if there are plans the committee thinks are competent—and then moved from there to see what checks are made against that framework, whether it is a valid framework, and what is done with the results.

Your concern, it seems to me, is not only that evaluations should take place, but that people should know about them. That is your position, is it not?

Professor Hartle: Yes.

Senator Kelly: This committee would have no more power than has the Comptroller General. We could do evaluations and come out with recommendations, but the only power behind those recommendations would be that they are made public.

Your point is that the Comptroller General's evaluations, when they are negative, do not become public. Is that your point?

Professor Hartle: As far as I know, departments are required to produce operational plans each year. They also have multi-year plans. The world is full of plans. I expect you would find that the Treasury Board's Programs Branch has plans up to the ceiling, but what has that to do with it? There

[Traduction]

M. Hartle: Mon argument serait le suivant: considéré ou non comme un intervenant de l'extérieur, si le Bureau du contrôleur général exerce des pressions sur un ministre, celui-ci s'adressera rapidement à la bonne personne—c'est-à-dire au premier ministre—pour lui demander de faire cesser de telles stupidités, car elles l'énervent. Les pressions cesseraient alors.

Le sénateur Kelly: Je me demande si cela se fait toujours.

M. Hartle: Le contraire m'étonnerait beaucoup.

Le président: Au cours de son témoignage, M. Macdonald a affirmé que ses fonctionnaires évaluaient les évaluations, sans plus. Il a affirmé qu'ils n'ont aucun pouvoir sur les ministères, qu'ils ne peuvent dire ce qui ne va pas et ce qui va bien, ni ordonner à un ministère de mettre fin à un programme en particulier.

M. Hartle a affirmé que le Bureau du contrôleur général n'est pas assez puissant pour obtenir des ministères des rapports d'évaluation compétents. M. Macdonald semble d'accord.

Le sénateur Kelly: Vous avez au moins l'impression qu'on effectue des évaluations compétentes, mais que l'on ne peut rien faire au sujet des résultats. Est-ce bien cela?

M. Hartle: Je crois qu'il ne se produit rien de tout cela. Les évaluations ne sont pas compétentes et l'on n'y donne pas suite de toute façon.

Le sénateur Kelly: Je ne suis pas convaincu qu'au moment de lancer un programme, on fait vraiment des plans comme ceux que j'ai décrits plus tôt. Je veux parler de plans complets qui précisent comment le ministère s'y prendra, ce qu'il doit faire au cours d'une période donnée, et combien il en coûtera, de plans qui prévoient un cadre de vérification future.

Je me demande si vous seriez satisfait que le Comité parte d'une telle prémisse—c'est-à-dire qu'il décide s'il existe des plans qu'il juge compétents—et cherche ensuite à déterminer quelles vérifications on effectue en regard de ce cadre, si le cadre est valable, et ensuite ce que l'on fait et les résultats que l'on obtient.

Il me semble que ce que vous voulez, c'est non seulement qu'on effectue des évaluations, mais aussi que les gens soient au courant. C'est bien cela, n'est-ce pas?

M. Hartle: Oui.

Le sénateur Kelly: Le Comité n'aurait pas plus de pouvoir que le contrôleur général. Nous pourrions effectuer des évaluations et présenter des recommandations, mais le seul pouvoir que nous aurions à cet égard serait de les rendre publiques.

Ce que vous voulez dire, c'est que les évaluations négatives du contrôleur général ne sont pas rendues publiques, n'est-ce pas?

M. Hartle: Sauf erreur, les ministères doivent produire un plan opérationnel chaque année, de même que des plans pluriannuels. Le monde fourmille de plans. Vous constaterez que la Direction des programmes du Conseil du Trésor a de pleines étagères de plans, mais quel est le rapport? Beaucoup de gens

[Text]

are many people who can draw up plans. the question is: Who is checking on whether they are accomplishing what they set out to do? I expect nobody is. If they did check and found that they were failing, it would be difficult to do anything about that.

Senator Kelly: You are losing me again. You think that there are competent plans.

Professor Hartle: I do not know if they are competent. I say that the world is full of plans. Departments are required to produce a plan each year.

Senator Kelly: What are you suggesting? Are you suggesting that a program should go ahead without a plan?

Senator Stollery: He is not saying that.

Senator Stewart: He is saying in accordance with the plan.

Senator Kelly: But we have programs up to the ceiling.

Senator Stewart: I do not want to put words in the witness' mouth, but it seems to me he is saying that we have a plethora of plans, and whether they are good, bad or indifferent is another question. But when you look at the other side, we have a plethora of performance, and a question that is not being asked is how the performance conforms with the prescribed plan.

Senator Kelly: I accept that point totally. That is where I think we should begin.

Professor Hartle: That is not what is being done, senator.

Senator Kelly: But you say it is not being done competently.

Professor Hartle: Competently or objectively or completely. This has been done on the basis of the department undertaking a technical requirement. That technical requirement is at the request of the Comptroller General. The department takes this attitude: The Comptroller General requires us to conduct a certain amount of evaluation. We will fill in the blanks and will not do anything that will embarrass us. If we do not like the results, we damn well won't do it and will turn to something else.

It is highly selective in the sense that the department will only look at that which will give good results or no results.

If people are asked to evaluate themselves, which is what the departments are being asked to do, they are hardly going to do an objective evaluation.

Senator Kelly: That is not my understanding. I understand that the evaluations are done by people who are not involved in the work. If I am wrong, then I am wrong.

Senator Bolduc: That is true. They are also inside of the system. They are not outside of it.

Senator Kelly: You mean inside of the overall government system?

Senator Bolduc: Yes.

[Traduction]

peuvent établir des plans. La question est toutefois la suivante: Qui vérifie si les plans en question atteignent leur but? Personne, à mon avis. Si l'on établissait un constat d'échec après vérification, il serait difficile de faire quoi que ce soit à ce sujet.

Le sénateur Kelly: Je ne vous suis plus. Vous croyez qu'il existe des plans bien faits.

M. Hartle: Je ne sais pas s'ils sont bien faits. Tout ce que je dis, c'est que le monde fourmille de plans. Les ministères doivent produire un plan annuel.

Le sénateur Kelly: Que proposez-vous? Qu'un programme aille de l'avant sans plan?

Le sénateur Stollery: Ce n'est pas ce qu'il dit.

Le sénateur Stewart: Il dit que le programme devrait suivre le plan.

Le sénateur Kelly: Des programmes, nous en avons jusque là.

Le sénateur Stewart: Je ne veux pas faire dire des choses au témoin, mais il me semble affirmer que des plans, nous en avons plus qu'il n'en faut. Leur qualité, c'est autre chose. Par ailleurs, il y a toutes sortes de niveaux de rendement et l'on ne se demande pas dans quelle mesure le rendement correspond au plan prescrit.

Le sénateur Kelly: Je suis parfaitement d'accord. C'est à mon avis par là qu'il faudrait commencer.

M. Hartle: Ce n'est pas ce qu'on fait, sénateur.

Le sénateur Kelly: Vous dites toutefois que cela ne se fait pas de façon compétente.

M. Hartle: De façon compétente, objective ou exhaustive. On le fait pour que le ministère réponde à des exigences techniques imposées par le contrôleur général. Le ministère a pour principe que puisque le contrôleur général l'oblige à effectuer certaines évaluations, il va se contenter de remplir les espaces vides sans rien faire d'autre pour éviter de se mettre dans l'embarras. Si les résultats ne lui plaisent pas, il ne fera rien et passera à autre chose.

Cette façon de faire est très sélective, car le ministère n'examine que ce qui donne de bons résultats ou ne donne pas de résultats du tout.

Lorsqu'on demande à des gens de s'évaluer eux-mêmes, et c'est ce qu'on demande aux ministères de faire, il leur est difficile d'être objectifs.

Le sénateur Kelly: Ce n'est pas ce que je crois comprendre. Sauf erreur, les évaluations sont effectuées par des gens qui ne sont pas impliqués dans le travail. Si je me trompe, tant pis.

Le sénateur Bolduc: C'est exact. Les évaluateurs font aussi partie du système.

Le sénateur Kelly: Vous voulez dire qu'ils font partie du système global du gouvernement?

Le sénateur Bolduc: En effet.

[Text]

The Chairman: That point was raised by Senator Bolduc when we met with the Comptroller General. He said that it was hard for people to evaluate themselves because they would be biased.

Senator Kelly: I see.

The Chairman: Thank you, Senator Kelly;

Senator Stewart: Mr. Chairman, the witness has certainly raised an important matter. Given the views of people like Eric Kierans, Stephen Lewis and Richard Hatfield, as broadcast on May 1 on *Morningside*, I think it would be presumptuous for derelicts such as ourselves to attempt to even bow to this problem.

Nevertheless, as Senator Hartle—

Professor Hartle: Unfortunately not.

Senator Stewart: There are vacancies. We are doing our best to make sure they are filled.

Professor Hartle: Mr. Chairman, I am here preaching for a call.

Senator Stewart: There is much to recommend such an appointment, particularly if we take on this important new role.

We have here the whole question of what is the public interest, and the public interest is always difficult to define because every private interest wants to make sure that its private interest is regarded as public interest. Historically, as Professor Hartle knows, Mr. Smith decided to get away from this problem by allowing the market to operate. That ideology, which was designed to liberate people from the rule of the rich and the great, has proven inadequate. The rich and the great are still with us, and they still shape public policy in their own private interest. So the government attempts to intervene to redress the balances to some extent. I guess that is the problem: How good are the plans and how well does the performance conform to those plans?

Having said that, and having sounded discouraging, I would like to turn to a particular situation with respect to the Department of Fisheries and Oceans. I turn to that subject for two reasons. I suspect there is no department of government in which Parliament allows the minister and those who work with him more discretionary power. The amount of power delegated to the Minister of Fisheries and Oceans is, within its area, incomparably greater than any other department of government.

The Chairman: We will have the department appear as a witness.

Senator Stewart: We will be able to test the validity of that argument, but let us assume that is the truth. We now have a situation on the east coast of Canada where a new disaster occurs every week. No one seems to be winning. The big fishing companies, National Sea and Fisheries Products International, are in serious financial trouble. The fishplant workers, the trawler workers, and the inshore and midwater workers are in trouble. It seems to be—

[Traduction]

Le président: Le sénateur Bolduc a soulevé cette question lorsque nous avons entendu le contrôleur général. Il a déclaré qu'il est difficile pour les gens de s'auto-évaluer parce que l'évaluation serait biaisée.

Le sénateur Kelly: Je vois.

Le président: Merci, sénateur Kelly.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, le témoin a certes soulevé une question importante. Étant donné la position de gens comme Eric Kierans, Stephen Lewis et Richard Hatfield, comme on a pu le voir à l'émission *Morningside* du 1^{er} mai, je crois qu'il serait présomptueux de la part de négligents comme nous d'essayer même de nous pencher sur le problème.

Néanmoins, comme le sénateur Hartle . . .

M. Hartle: Malheureusement pas.

Le sénateur Stewart: Il y a encore des vacances. Nous faisons tout en notre pouvoir pour nous assurer qu'elles soient comblées.

M. Hartle: Monsieur le président, je ne demande pas mieux.

Le sénateur Stewart: Une telle nomination serait très recommandable, plus particulièrement si nous assumons ce nouveau rôle important.

Nous sommes confrontés ici à la grande question de ce qui est dans l'intérêt du public, toujours difficile à définir lorsque chaque groupe souhaite faire en sorte que ses intérêts particuliers soient considérés comme ceux du public. Comme le sait très bien le professeur Hartle, M. Smith a décidé d'éviter le problème en laissant agir les forces du marché. Conçue pour affranchir les gens du joug des riches et des puissants, cette idéologie s'est révélée inadéquate. Il existe encore des riches et des puissants qui façonnent toujours les politiques publiques dans leur propre intérêt particulier. C'est pourquoi le gouvernement essaie d'intervenir pour rétablir un peu l'équilibre. Je suppose que là est le problème: dans quelle mesure les plans sont-ils bons et dans quelle mesure le rendement correspond-il aux plans en question?

Cela étant dit et après avoir tenu des propos qui semblent décourageants, j'aimerais passer à une situation particulière qui a trait au ministère des Pêches et des Océans. J'aborde la question pour deux raisons. Je crois qu'il n'y a aucun ministère où le Parlement accorde au ministre et à ses collègues plus de pouvoirs discrétionnaires. Dans son secteur de compétence, le ministre des Pêches et des Océans a des pouvoirs délégués beaucoup plus importants que n'importe quel autre de ses collègues.

Le président: Nous ferons comparaître le ministère.

Le sénateur Stewart: Nous verrons si l'argument est valable, mais supposons que ce soit vrai. Dans le contexte actuel, il se produit un nouveau désastre une fois par semaine sur la côte Est du Canada. Il ne semble pas y avoir de gagnant. Les grosses compagnies, National Sea et Fisheries Products International, ont de graves difficultés financières. Les travailleurs des usines, des chalutiers, ainsi que les travailleurs côtiers et pélagiques sont en difficulté. Il semble que . . .

[Text]

Senator Marsden: The fish have worms.

Senator Stewart: I refuse to accept the suggestion that the Minister of Fisheries and Oceans is responsible for that. Wise nature has its own providence. In any event, here we have a department that has extraordinary powers—

Senator Stollery: And they have run out of fish.

Senator Stewart: —in which there now seems to be one disaster after another. I wonder if Professor Hartle knows if there have been any evaluations as to the operations in the fisheries area of the work of the Department of Fisheries and Oceans.

Professor Hartle: Mr. Chairman, I am afraid I do not know the answer to that question. I am not an expert on fisheries.

Senator Stewart: Let me ask another related question. The Senate Committee on Fisheries heard last Tuesday, May 1, from the Assistant Deputy Minister of Fisheries, who was a very knowledgeable and candid witness. He said one of their problems is that they cannot efficiently use the great discretionary power conferred upon the minister by Parliament. Why? Because it takes up to 30 months to get the Orders in Councils and regulations made. Parliament decided that this was an area in which the statutory law was not sufficiently flexible, and consequently it delegated power to the minister; yet the regulations take longer to make than a statute. I wonder if there has been any evaluation of this problem. This may be the most dramatic example of the difficulties caused by this delay, which seems to be even slower than the courts of law.

The Chairman: Do you think the same problem exists in other departments?

Senator Stewart: That is right. The problem exists, but perhaps with less impact in transport. Do we know if an evaluation has been made of this general problem, which seems to have had a very negative effect on the fisheries, but which may be damaging the work of other departments? Is this the kind of evaluation that is being done now; and, if it is not being done now, does Professor Hartle think that it ought to be done?

Professor Hartle: Mr. Chairman, in terms of the managerial performance question, you can only judge the performance of the manager in terms of the degrees of discretion that that manager has. If the manager makes recommendations that take five years to implement, which is beyond his or her control, it seems to me that that is not a departmental managerial problem.

There are many aspects of government administration—and the senator spoke of one—but one should look at the number of constraints within which a deputy minister tries to function, such as personnel constraints, language policy constraints, bilingualism, access to information, et cetera. The list of constraints is almost endless—many of them coming from the Treasury Board—within which the deputy minister must try to carry out his function. Each may have its own rationalization, but added together there are very few degrees of freedom for the individual deputy minister. I think in many ways we are

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Le poisson a des vers.

Le sénateur Stewart: Je refuse d'admettre que le ministre des Pêches et des Océans en soit responsable. Dans sa sagesse, Mère Nature a sa propre providence. De toute façon, nous avons ici un ministère qui a des pouvoirs extraordinaires...

Le sénateur Stollery: Et qui manque de poisson.

Le sénateur Stewart: ...où les catastrophes semblent maintenant se succéder. Le professeur Hartle sait-il si l'on a effectué des évaluations des opérations du secteur des Pêches du ministère?

M. Hartle: Je ne sais pas, monsieur le président. Je ne suis pas expert des Pêches.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de poser une autre question connexe. Le Comité sénatorial des pêches a entendu, mardi dernier le 1^{er} mai, le sous-ministre adjoint des Pêches dont le témoignage s'est révélé très informé et franc. Il a affirmé qu'un des problèmes du ministère, c'est que celui-ci ne peut utiliser efficacement les importants pouvoirs discrectionnaires conférés au ministre par le Parlement. Pourquoi? Parce qu'il faut jusqu'à 30 mois pour préparer des décrets du Conseil et des règlements. Le Parlement a décidé qu'il s'agissait là d'un secteur où le droit statutaire n'était pas assez souple. C'est pourquoi il a délégué des pouvoirs au ministre. Il faut toutefois plus de temps pour préparer un règlement que pour adopter une loi. Je me demande si l'on a évalué le problème. Il s'agit peut-être de l'exemple le plus spectaculaire des difficultés causées par ce genre de façon de procéder qui semble prendre encore plus de temps que les tribunaux.

Le président: Croyez-vous que d'autres ministères aient le même problème?

Le sénateur Stewart: Oui. Le problème existe aux Transports, mais il a peut-être moins de répercussions. A-t-on fait une évaluation de ce problème général qui semble avoir eu des retombées très négatives sur les pêches, mais qui peut miner aussi le travail d'autres ministères? S'agit-il du genre d'évaluation que l'on effectue maintenant? Sinon, le professeur Hartle croit-il que de telles évaluations s'imposent?

M. Hartle: Monsieur le président, on ne peut juger du rendement d'un gestionnaire qu'en fonction de ses pouvoirs discrectionnaires. Si le gestionnaire présente des recommandations dont la mise en œuvre prend cinq ans, ce qui échappe à son contrôle, il me semble qu'il ne s'agit pas là d'un problème administratif du ministère.

L'administration gouvernementale compte de nombreuses facettes et le sénateur en a abordé une, mais il faut tenir compte des nombreuses contraintes imposées à un sous-ministre en matière de personnel, de langues, de bilinguisme, d'accès à l'information, et ainsi de suite. La liste des contraintes auxquelles le sous-ministre doit faire face pour essayer de s'acquitter de ses responsabilités, et dont beaucoup lui sont imposées par le Conseil du Trésor, est interminable. Chacune peut être justifiée en soi, mais devant toutes ces contraintes, la marge de manœuvre du sous-ministre est très mince. À de nombreux

[Text]

concentrating on the performance of the manager. It would be much wiser to concentrate on the constraints within which the manager functions—not just one of the them, but all of them. This may prove to be a substantial part of the perceived “policy failure” in Ottawa. Certainly it is an incredible user of managerial time. Much time is spent surviving the constraints, but there is not much time to think of the problem.

Getting rid of incompetent people, trying to get around this rule or that rule, trying to weasel money out of the Treasury Board, or trying to get this contract approved, and so on, all of which may be legitimate concerns, take an astronomical amount of time to accomplish. This committee might want to have a good look at all of these constraints on policy as distinct from managerial performance in a narrow sense or in terms of policy performance. It is a much more important area of concern than most people have realized.

Senator Stewart: Mr. Chairman, insofar as the future work of the committee is concerned, that may be a very important answer. Perhaps what we need to look at, in a sense, is not how well the players run on the field, but how many pitfalls or boulders there are on the field. This is not to suggest that the other question is not important, but perhaps we ought to look at some of these constraints that in some cases make it virtually impossible for a deputy minister to carry out a plan.

The Chairman: Professor Hartle mentioned that sometimes deputy ministers do not have freedom to do things as quickly as they might like to. Who would be telling him not to do this or that? Why does he not have that liberty? Are there other people in the department that would constrain his liberty?

Professor Hartle: Mr. Chairman, as I understand it, we are talking about the Financial Administration Act, the Public Service Employment Act, and so on. We are talking about all of the rules, many of which are promulgated by the Treasury Board. Those are the things that would constrain the deputy minister, not to mention his financial constraints and his manpower constraints; but those are external. Some of these things, like the Financial Administration Act, do not change from decade to decade. Others are changed from year to year, and I have in mind the number of person years or the number of dollars involved. I think all of those things together, which would constitute, if you like, the administrative and organizational structure of the Government of Canada, have undoubtedly much to do with poor policy performance.

On the other hand, as soon as you can get rid of those constraints, people make mistakes which are often politically embarrassing. The constraints may inhibit these people in carrying out their work, but if you take away those constraints, a few people will make some foolish decisions that will be embarrassing to the government. Also, some of these people are crooks. You need to have a Financial Administration Act.

[Traduction]

points de vue, nous concentrons notre attention sur le rendement du gestionnaire. Il serait beaucoup plus sage de la diriger sur les contraintes imposées aux gestionnaires, non pas à un seul, mais à l'ensemble de ceux-ci. Ces contraintes pourraient se révéler une cause importante du constat d'«échec des politiques» que l'on établit à Ottawa. Ces contraintes consomment certes une quantité incroyable de temps des gestionnaires qui passent une grande partie de leur temps à survivre aux contraintes, ce qui ne leur laisse pas beaucoup de temps pour réfléchir au problème.

Il faut un temps phénoménal pour se débarrasser des incompetents, essayer de contourner tel ou tel règlement, arracher de l'argent au Conseil du Trésor, faire approuver un contrat, et ainsi de suite, efforts qui peuvent tous être légitimes. Le Comité pourrait vouloir examiner de près toutes ces contraintes imposées aux politiques plutôt que le rendement des gestionnaires dans un sens étroit ou par rapport au rendement des politiques. Ce problème est beaucoup plus important que le croient la plupart des gens.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, en ce qui concerne le travail futur du Comité, cela pourrait être une réponse très importante. Ce qu'il faut examiner, ce n'est peut-être pas dans quelle mesure les intervenants se débrouillent bien, mais plutôt le nombre des pièges à éviter ou des obstacles à franchir. Je ne veux pas laisser entendre par là que l'autre question est sans importance. Toutefois, nous devrions peut-être examiner quelques-unes des contraintes en question qui, dans certains cas, empêchent virtuellement un sous-ministre d'exécuter un plan.

Le président: M. Hartle a mentionné qu'un sous-ministre n'a parfois pas la liberté nécessaire pour agir aussi rapidement qu'il le voudrait. Qui lui dirait de ne pas faire ceci ou cela? Pourquoi n'a-t-il pas la liberté en question? Y a-t-il au ministère d'autres gens qui limiteraient sa liberté?

M. Hartle: Sauf erreur, monsieur le président, nous parlons de la Loi sur la gestion des finances publiques, de la Loi sur l'emploi dans la fonction publique et d'autres mesures du genre. Nous parlons de toutes les règles dont beaucoup ont été établies par le Conseil du Trésor. Ce sont là les facteurs qui restreignent la liberté d'action du sous-ministre, sans oublier les contraintes de ressources financières et humaines qui lui sont imposées et qui sont toutefois d'origine extérieure. Certains de ces éléments, comme la Loi sur la gestion des finances publiques, ne changent pas d'une décennie à l'autre. D'autres évoluent d'année en année et je pense notamment au nombre d'années-personnes ou aux budgets. Je pense à tous ces éléments qui, dans l'ensemble, constituent ce qu'on pourrait appeler la structure administrative et organisationnelle du gouvernement du Canada et qui exercent sans aucun doute une influence majeure sur le rendement médiocre des politiques.

Par ailleurs, dès qu'on peut se débarrasser des contraintes en question, les gens font des erreurs souvent embarrassantes sur le plan politique. Les contraintes peuvent nuire aux intéressés dans l'exécution de leurs fonctions, mais si l'on supprime les contraintes en question, quelques personnes prendront des décisions stupides qui se révéleront embarrassantes pour le gouvernement. Sans oublier les escrocs. La Loi sur la gestion

[Text]

You need to have an auditor. There are crooks around. People will hire their friends and their relatives, and so on. They will unjustly promote people they like, et cetera. We must make an effort to stop this sort of thing from happening and by the time we have stopped all of these evils, there is not much room for doing good.

Mr. Chairman, if I may, I will make one general point about this whole question of evaluation. I think the public has the strange notion that there is a great deal of saving to be had by looking hard at some of these issues. I think that is quite an erroneous assumption. If you look at the salary budget as a fraction of the total budget of the Government of Canada, it is relatively piffling. I think some years ago it was 15 per cent and now it must be down to 14 per cent. Even if we were to eliminate every civil servant and all of the services were to carry on without any bodies whatsoever, by magic, the tax burden on the general public will not plummet. People have a very strong notion of where their taxes are going.

My guess is that this has more to do with jealousy than it has to do with economics or accounting. They resent people with secure jobs. They resent people being overpaid, as they think. They resent people having pension schemes that are better than theirs, et cetera. I think this notion has little to do with the actual accounting and arithmetic of the situation, because, as I say, enormous increases in output by government employees would have an imperceptible difference in the size of the deficit.

Senator Stewart: Professor Hartle has said that one of the real problems in being efficient is caused by ordinances designed to inhibit the bunglers and the crooks. Of course, one of the purposes of the ordinances is to prevent potential bunglers and crooks from embarrassing their ministers. That brings us, then, to parliamentary responsibility. Does Professor Hartle think that perhaps we have gone too far, that we have carried the doctrine of ministerial responsibility too far? Should a minister be regarded as responsible for a bungler or a crook in his department where the minister could not be expected to have a hands-on relationship with that person?

Professor Hartle: I think it is a matter of principle, if you like, that the minister should be held accountable or responsible even though he could not possibly have known about the matter.

Senator Stewart: But that seems to say that in order to protect himself or herself, the ordinances or constraints which make it difficult to get efficient performance are necessary.

Professor Hartle: Canada has departed so far for so long from the notion that ministers should be held accountable for everything that happens within departments that I am not sure whether this practice is even within recall. There are many instances in which ministers have been able to blame their officials and escape resignation, which would have been their fate in Britain, for example. I think we have crossed the Rubicon in this respect, unfortunately. Even if a general could not possibly have known whether some captain down the line did something stupid, the general is the one who resigns. It is just a way to

[Traduction]

des finances publiques est nécessaire. Les vérificateurs aussi, car il existe des escrocs. Certains embaucheront des amis et des parents, et ainsi de suite. Ils accorderont des promotions non méritées à des gens qu'ils aiment, et ainsi de suite. Il faut s'efforcer d'empêcher de telles situations et lorsqu'on a réussi à enrayer tous les maux en question, il ne reste plus beaucoup de marge de manœuvre pour bien faire.

Si vous le permettez, monsieur le président, j'aimerais faire valoir un argument général au sujet de toute cette question de l'évaluation. Le public pense, ce qui est étrange, qu'il est possible d'économiser beaucoup en examinant de près certaines de ces questions. Il a tort. Par rapport au budget total du gouvernement du Canada, l'enveloppe des salaires est relativement insignifiante. Elle est passée de 15 p. 100 il y a quelques années à 14 p. 100 à l'heure actuelle. Même si l'on supprimait tous les fonctionnaires et si, par magie, tous les services pouvaient être assurés sans que l'on ait besoin d'absolument personne, la charge fiscale imposée au grand public ne dégringolerait pas. Les gens ont des idées bien ancrées sur ce qu'on fait de l'argent de leurs impôts.

Je suppose que c'est dû bien plus à la jalousie qu'à des raisons d'économie ou de comptabilité. On en veut aux gens qui ont un emploi assuré et que l'on croit surpayés. On en veut aux gens qui ont un régime de pension meilleur que le sien, et ainsi de suite. Ces notions ont à mon avis très peu à voir avec la réalité parce que, je le répète, une augmentation énorme de la production des fonctionnaires aurait un effet imperceptible sur l'ampleur du déficit.

Le sénateur Stewart: M. Hartle a affirmé que les ordonnances conçues pour enrayer l'ineptie et l'escroquerie sont un des véritables problèmes qui nuisent à l'efficacité. Bien entendu, les règlements visent notamment à empêcher les ineptes et les escrocs potentiels d'embarrasser leur ministre, ce qui nous amène à la responsabilité des parlementaires. M. Hartle croit-il que nous sommes peut-être allés trop loin, que nous avons poussé trop loin la doctrine de la responsabilité ministérielle? Un ministre devrait-il être considéré comme responsable d'un inepte ou d'un escroc dans son ministère alors qu'on ne pouvait s'attendre à ce qu'il connaisse personnellement l'intéressé?

M. Hartle: Je crois qu'il s'agit d'une question de principe: le ministre devrait être tenu responsable du problème même s'il est impossible qu'il ait pu être au courant.

Le sénateur Stewart: Cela semble toutefois vouloir dire qu'afin de se protéger, le ministre a besoin des règlements ou des contraintes qui lui rendent la vie difficile.

M. Hartle: Le Canada a laissé tomber depuis tellement longtemps le concept selon lequel les ministres devraient rendre compte de tout ce qui se passe dans leur ministère que je ne suis pas sûr que l'on puisse même rétablir cette pratique. Il y a de nombreux exemples de ministres qui ont pu blâmer leurs fonctionnaires et éviter ainsi de démissionner, ce qu'ils auraient dû faire en Grande-Bretagne, par exemple. Je crois que nous avons malheureusement franchi le Rubicon à cet égard. Même s'il est impossible qu'un général ait pu savoir si un capitaine a fait quelque chose de stupide, c'est le général

[Text]

hold people accountable. If we go too far in the other direction, there is no end to the dangers.

Senator Bolduc: I would merely point out that this is not only a problem involving crooks and bunglers. I think that historically civil servants wanted to have a system in which they were protected. If you look at the history of the Public Service Commission, you would see that it began with patronage and continued in that way for some 60 years. Then people decided that in order to be protected against the ministers—do not forget that: against the ministers—they needed a system in which there would be public competition, and so on. Therefore, the system has been organized also to protect the civil service. We have to think not only of the crooks but also of patronage. Most of the rules for public bidding, and so on, for purchases or for contracts have been built up because of that.

The Chairman: That is a statement. Do you have a question, Senator Bolduc?

Senator Bolduc: What do you think of the point of view I have expressed?

Professor Hartle: Mr. Chairman, I believe the idea is that civil servants or public servants should be anonymous. They would indeed be protected by their ministers. The minister would take responsibility for whatever mistakes took place. I believe that is the theory.

My observation is that some public servants are not nearly as anonymous as they should be and some ministers are not acting responsibly. How we deal with the current situation where we have public servants and irresponsible ministers is a question that the committee might put its mind to.

The Chairman: Professor Hartle, we are examining the system independent of politics. This government, as other governments, have been blamed for different matters. We want to study how the system works at the present time and recommend improvements.

Professor Hartle: Mr. Chairman, there are several matters involved here. One matter is the business of evaluation, which I would break down into two areas, that of managerial evaluation and performance. It is substantive and not in terms of saving the taxpayers' money, although that would be pleasant if it happened, and it is essential to get out information about how these things work.

It is not a question of arriving at some savings necessarily, but to carry out the evaluation in public is a public service. Doing it behind closed doors and making it so boring that no one will even open the cupboard is accomplishing nothing. The point is to let the public in on the scene. It is a matter of process rather than guaranteeing results.

The Chairman: Senator Kelly, do you have a supplementary question?

Senator Kelly: On reflection, it would be more a statement than a question. Therefore, I do not have any further questions.

[Traduction]

qui démissionne. C'est tout simplement une façon d'obliger les gens à rendre des comptes. Si nous allons trop loin dans l'autre sens, les dangers sont illimités.

Le sénateur Bolduc: Je signalerais simplement que le problème ne vise pas uniquement les escrocs et les ineptes. Les fonctionnaires ont toujours voulu avoir un système qui les protège. Si vous suivez l'évolution de la Commission de la fonction publique, vous verrez que son origine remonte à l'époque du patronage qui a duré quelque 60 ans. Les gens ont ensuite décidé que pour se protéger contre les ministres—n'oubliez pas, contre les ministres—il leur fallait un régime de concours publics, et ainsi de suite. C'est pourquoi le système a été constitué aussi pour protéger la fonction publique. Il faut penser non seulement aux escrocs, mais aussi au patronage qui est à l'origine de la plupart des règlements qui régissent les soumissions publiques et ainsi de suite.

Le président: C'est une déclaration. Avez-vous une question, sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: Qu'en pensez-vous?

M. Hartle: Monsieur le président, je crois que ce qu'on veut faire, c'est maintenir l'anonymat des fonctionnaires qui seraient en fait protégés par leur ministre. Celui-ci assumerait la responsabilité des erreurs commises. Je crois que telle est là la théorie.

J'ai toutefois constaté que certains fonctionnaires ne sont pas tout à fait aussi anonymes qu'ils devraient l'être et que certains ministres n'assument pas leurs responsabilités. Que faire dans le contexte actuel de fonctionnaires insuffisamment anonymes et de ministres irresponsables? Le Comité pourrait peut-être y réfléchir.

Le président: Monsieur Hartle, nous examinons le système sans tenir compte des politiques. Comme d'autres gouvernements, celui-ci s'est vu reprocher différents problèmes. Nous devons étudier le fonctionnement actuel du système et recommander des améliorations.

M. Hartle: Monsieur le président, la situation comporte plusieurs facettes, dont l'évaluation, que je subdiviserais en deux volets, soit l'évaluation et le rendement des gestionnaires. Il s'agit d'une question de fond et non d'économiser l'argent des contribuables, même si ce serait agréable. Il est essentiel de diffuser de l'information sur le fonctionnement de ces aspects.

Il ne s'agit pas obligatoirement de parvenir à économiser, mais plutôt d'effectuer l'évaluation en public sous forme de service au public. On n'arrive à rien en effectuant ces évaluations à huis clos et en les rendant tellement ennuyantes que personnes ne veut même les lire. Il faut informer le public. C'est bien plus une question de processus que de garantie de résultats.

Le président: Sénateur Kelly, avez-vous une question supplémentaire?

Le sénateur Kelly: À la réflexion, ce serait bien plus une déclaration qu'une question. Je n'ai donc pas d'autre question.

[Text]

Senator Cools: Professor Hartle, you have talked about deputy ministers having to survive the constraints of contemporary activity, and you have cited various pieces of legislation. Have you followed the Senate committee study on Bill C-21, namely, the Unemployment Insurance bill?

Professor Hartle: Mr. Chairman, I have followed it in the press. I have followed it to a limited extent.

Senator Cools: My questions have their origins not only in the assertions you are making in your statements but also in your related expertise. When we studied Bill C-21 we had before us a most interesting phenomenon. We had a situation where a major policy thrust was initiated by the current government. It had its foundation on a particular econometric simulation.

To the chagrin of some of the senators, on probing and questioning we were not able to find many satisfactory answers. In the process of giving testimony, the deputy minister told us that he did not have a handle on this model and he passed on questioning to the assistant deputy minister. The assistant deputy minister told us that the issue was essentially so complex that it was beyond our comprehension. He said that if he were to attempt to explain this model to us it would essentially occupy the committee's time. When we raised questions about this model as to what procedures the department had used to validate their own model, we could not get any answers. You are suggesting that the Senate assume a greater role in evaluation. How could we go about obtaining information from a department on this basis and on its numerical foundation for a major policy change?

Professor Hartle: Mr. Chairman, in many economic programs a competent evaluation would involve a good deal of econometric analysis. The only way to assess it is to bring in some other econometricians who are independent and ask whether or not this is competent work. It would have to be a battle between experts.

If we take any of the industrial incentive programs as an example, there would be no way in which those could be assessed outside of the use of econometrics. The world is becoming trapped in econometrics but, nevertheless, the practical thing to do would be to sit as a court, if you like, with competing witnesses.

Senator Cools: The Senate in a way did attempt that. Other organizations attempted to look at the department's analysis, including groups such as the CLC. Again, all of these matters foundered on certain rocks.

Professor Hartle: Mr. Chairman, in all of these technical questions—and I would go so far on speculate as to the fishing industry and the setting of quotas—where there is a good deal of inherent risk involved in making judgments on the basis of inadequate and incompleting data, a prudent person would ask for alternative opinions on the same set of facts. That is about all I can recommend.

Senator Cools: A prudent person would concur with your opinion, but in my research and in my probing I have found it very difficult to encounter any organization that had a model

[Traduction]

Le sénateur Cools: Professeur Hartle, vous avez dit que les sous-ministres doivent survivre aux contraintes des activités modernes et vous avez cité diverses mesures législatives. Avez-vous suivi l'étude que le Comité sénatorial a faite du projet de loi C-21 sur l'assurance-chômage?

M. Hartle: Un peu dans les journaux, monsieur le président.

Le sénateur Cools: Mes questions découlent non seulement des propos que vous avez tenus, mais aussi de votre compétence dans ce domaine. Lorsque nous avons étudié le projet de loi C-21, nous avons vécu un phénomène des plus intéressants. Le gouvernement au pouvoir a lancé une mesure politique d'envergure fondée sur une simulation économétrique particulière.

Au grand chagrin de certains sénateurs, on n'a pas donné beaucoup de réponses satisfaisantes à nos questions. Pendant son témoignage, le sous-ministre nous a affirmé qu'il ne connaissait pas beaucoup le modèle en cause et il a refilé les questions à un sous-ministre adjoint. Celui-ci nous a affirmé que la question était essentiellement d'une complexité telle qu'elle échappait à notre compréhension. Il a affirmé que s'il essayait de nous expliquer ce modèle, cela prendrait essentiellement tout le temps du comité. Lorsque nous avons demandé comment le ministère s'y était pris pour valider son propre modèle, on n'a pu nous répondre. Vous suggérez que le Sénat joue un rôle plus important dans l'évaluation. Comment nous y prendrions-nous pour obtenir des renseignements d'un ministère au sujet des modèles statistiques sur lesquels il appuie une réorientation majeure de politique?

M. Hartle: Monsieur le président, dans beaucoup de programmes économiques, une évaluation compétente comporterait un grand nombre d'analyses économétriques. La seule façon d'évaluer un programme consisterait à faire venir d'autres économistes de l'extérieur et à leur demander si le travail est bien fait. Mais ce serait alors une bataille d'experts.

Si nous prenons l'exemple de n'importe lequel des programmes d'incitation à l'industrie, il est impossible de les évaluer sans recourir à l'économétrie. Le monde devient emprisonné par l'économétrie, mais à toutes fins pratiques, il faudrait néanmoins siéger ni plus ni moins en tribunal et entendre les avis divergents des témoins.

Le sénateur Cools: Le Sénat en a fait l'essai d'une certaine façon. D'autres organismes, notamment le CTC, par exemple, ont essayé d'examiner l'analyse du ministère. Une fois de plus, toutes ces interventions ont échoué pour toutes sortes de raisons.

M. Hartle: Monsieur le président, dans toutes ces questions techniques—et j'irais jusqu'à me poser des questions sur l'industrie de la pêche et l'établissement des quotas—où il est assez risqué de poser des jugements fondés sur des données insuffisantes et incomplètes, quelqu'un de prudent demanderait un autre avis sur les mêmes données. C'est à peu près tout ce que je puis recommander.

Le sénateur Cools: Quelqu'un de prudent serait d'accord avec vous, mais j'ai constaté au cours de mes recherches qu'il est très difficile de trouver un organisme qui ait un modèle

[Text]

the size of the department. There are a few in this country. The Bank of Canada has one. They also discovered that it is difficult to find an independent opinion because most of these people make their livelihood via contracts with government. I found that it was quite difficult to get an independent opinion.

Professor Hartle: I knew painfully more about UIC some years ago than I do in recent years. I was involved in the so-called reform of the UIC back in the early sixties.

Senator Stewart: In the late sixties or early seventies.

Professor Hartle: It was in 1970 or 1971. I was painfully involved in that, and was subsequently involved a bit, but I do not know about the particular model that you are speaking about.

The Department of Finance also does projections. It uses several econometric models, but they are prudent enough to have an advisory group of outsiders, who are not in their employ and to whom they barely pay expenses, to look at their work. They receive competing advice. That is where I would have thought the Unemployment Insurance Commission, or whatever it is called today, might very well have done the same thing. To rely on one model, which is really one person's mind and one interpretation of it, is a dangerous proposition.

Senator Marsden: I have two questions based on your proposal to us, which is very interesting. The first one concerns the retrospective nature of what you propose.

I am sure that you have already thought of this, but "retrospective evaluations" seems to have great difficulties attached to it. Let me propose an alternative. I should like you to comment on this.

One of the things that troubles me is that the legislation that we pass include programs for which are not subject to evaluation because the legislation sets up such an extraordinary structure to begin with—and here I am thinking of Industry, Science and Technology, which has just been created legislatively and contains legislation that is kindly described as "an awful mess."

Instead of doing what you are proposing, what if a Senate committee were to take the legislation that passed the House of Commons—this Senate committee or a similar Senate committee—and look at that legislation and regulations and propose programs before passing it through the Senate? In that way at least some evaluative component would be perspectively in place, or some criteria for evaluation would be perspectively in place.

For example, this committee has studied the matching grants program of the federal government, which came to life in a hasty fashion. Had this program had evaluative dimensions before it was put in place it would have been a better program and might possibly have saved people some money.

Professor Hartle: That is completely different from what I was talking about; but there is nothing wrong with that, of

[Traduction]

aussi gros qu'un ministère. Il y en a quelques-uns au Canada. La Banque du Canada en a un. Ces organismes ont aussi découvert qu'il est difficile d'obtenir un avis indépendant parce que la plupart des intéressés gagnent leur vie grâce à des contrats de l'État. J'ai constaté qu'il était très difficile d'obtenir un avis indépendant.

M. Hartle: J'en savais malheureusement beaucoup plus au sujet de l'assurance-chômage il y a quelques années que maintenant. J'ai participé à ce qu'on a appelé la réforme de l'assurance-chômage au début des années 1960.

Le sénateur Stewart: À la fin des années 1960 ou au début des années 1970.

M. Hartle: C'était en 1970 ou 1971. J'ai participé à ces travaux et à leurs retombées, mais je ne connais pas le modèle dont vous parlez.

Le ministère des Finances fait lui aussi des projections. Il utilise plusieurs modèles économétriques, mais il est assez prudent pour retenir les services d'un groupe d'experts-conseils de l'extérieur qui ne travaillent pas pour le ministère et qui font à peine leurs frais. Le ministère reçoit des conseils divergents. Voilà où la Commission d'assurance-chômage, ou ce qu'elle est devenue aujourd'hui, aurait très bien pu faire de même. Il est dangereux de se fier à un seul modèle qui ne représente en réalité que les réflexions et l'interprétation d'une même personne.

Le sénateur Marsden: J'ai deux questions qui découlent de la proposition très intéressante que vous nous avez soumise. La première porte sur la nature rétrospective de ce que vous proposez.

Vous y avez sans aucun doute déjà pensé, mais on semble trouver très difficiles les «évaluations rétrospectives». Permettez-moi de proposer une solution de rechange sur laquelle j'aimerais avoir vos commentaires.

Ce qui me trouble notamment, c'est que les mesures législatives que nous adoptons comprennent des programmes qui ne seront pas évalués parce que les mesures en cause établissent une structure tellement extraordinaire dès le départ. Je pense ici au ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie qui vient tout juste d'être créé par une mesure législative qui contient des dispositions qu'on a eu la bonté de qualifier de «fouillis terrible».

Au lieu de faire ce que vous proposez, que diriez-vous si un comité du Sénat, celui-ci ou un autre, prenait une mesure législative adoptée par la Chambre des communes, examinait la mesure en cause et ses règlements d'application, et proposait des programmes avant que le Sénat n'adopte ladite mesure? On effectuerait ainsi au moins un début d'évaluation, ou l'on disposerait aussi de critères d'évaluation.

Le Comité a par exemple étudié le programme de subventions de contrepartie du gouvernement fédéral, qui a été lancé en toute hâte. Si l'on avait évalué le programme avant de le mettre en œuvre, il s'en serait trouvé amélioré et aurait même pu entraîner des économies.

M. Hartle: Ce n'est pas du tout ce dont je parlais, mais il n'y a bien sûr rien de mal à cela. Ne pensez-vous pas en général

[Text]

course. Do you not think, in general terms, that when you have the interplay among, for example, the proposing department and the Department of Finance and the Treasury Board people—and I certainly find this hard to believe—that they would make a gross error? They might make a decision, and it is conceivable that you may disagree with their policy, but that is quite a different matter from saying that you disagree with the basis on which they arrived at it. I do not see why you should not do that, but it is a different thing from what I am talking about.

Senator Marsden: So you would say both?

Professor Hartle: Yes, I think so.

The notion that the Senate have hearings on proposed legislation is a good suggestion. In fact, I see no harm in that.

Senator Marsden: But, of course, we do that. But what we look at is the intention of the legislation and not whether or not it is capable of being evaluated when it is in place, because we have not seen the regulations. They usually come out long after it has passed out of our hands.

Professor Hartle: In many cases for example, with respect to fisheries and food and drugs there really is no legislation; it is made up as they go along. There has been nothing to evaluate except retrospectively. Of course, that is not the only kind of legislation. There is a depressing and increasing degree of discretion involved in Canadian legislation—if one could plot it over time—in the last 20 or 30 years. There has been less and less substance and more and more done “at the minister’s discretion,” by order in council, and so on. I take a dim view of some of this.

Senator Marsden: I then wish to turn to my second question, which deals with the possibility of independent evaluation, the same kind of problem that Senator Cools raised.

In terms of your exchange with Senator Kelly, in the province of Ontario every economics department is reviewed every five years—at least its graduates program—by an Ontario-based body. So every economics department is evaluated not only in itself but in relation to every other economics graduate program in the province. This is done on the basis of documents prepared by the department in the university, but by people who are evaluators, in the majority, from outside Canada. They have absolutely no career future in this country, which we hope would not compromise their activity.

So there is a real evaluation of an entirely different kind than we are seeing described here.

My question is whether that sort of model bears any relationship to what would be possible in the attempt to get an independent evaluation of federal government programs. For example, could one evaluate a program at the federal and pro-

[Traduction]

qu'étant donné les interrelations entre le ministère auteur de la proposition, le ministère des Finances et le Conseil du Trésor, les erreurs grossières soient possibles, ce que je trouve certes difficile à croire? Les intervenants en cause pourraient prendre une décision et l'on peut très bien concevoir que vous ne soyez pas d'accord avec leur politique, mais c'est loin d'être la même chose que dire que vous n'êtes pas d'accord avec ce sur quoi ils se sont fondés pour arriver à leur décision. Je ne vois pas pourquoi vous ne devriez pas le faire, mais ce n'est pas du tout ce dont je parlais.

Le sénateur Marsden: Vous diriez donc que les deux options sont possibles?

M. Hartle: En effet.

La tenue par le Sénat d'audiences sur un projet de mesures législatives constitue une possibilité intéressante. Je n'y vois en fait rien de mal.

Le sénateur Marsden: Nous le faisons déjà, bien entendu. Ce que nous examinons, c'est l'objet de la mesure législative. Nous ne cherchons pas à déterminer s'il sera possible de l'évaluer lorsqu'elle sera mise en œuvre parce que nous n'en avons pas vu les règlements d'application qui paraissent habituellement beaucoup plus tard.

M. Hartle: Dans beaucoup de cas, et notamment dans celui des pêches et des aliments et drogues, par exemple, il n'y a pas vraiment de législation. On improvise au fur et à mesure. Il n'existe aucune méthode d'évaluation, sauf en rétrospective. Ce n'est bien sûr pas le seul genre de législation qui existe. Si l'on en trace la courbe dans le temps, au cours des 20 ou 30 dernières années, on constate une augmentation déprimante des pouvoirs discrétionnaires prévus dans la législation canadienne. Il y a de moins en moins de mesures de fond et l'on agit de plus en plus «à la discrétion du ministre», par décret du conseil, et ainsi de suite. Je ne vois pas d'un très bon œil certaines de ces mesures.

Le sénateur Marsden: Ma deuxième question porte sur la possibilité d'une évaluation indépendante, problème qu'a soulevé le sénateur Cools.

Comme vous l'avez mentionné au sénateur Kelly, tous les départements d'économie de l'Ontario—ou du moins leur programme d'études supérieures—sont évalués aux cinq ans par un organisme de l'Ontario. Ce qui fait que chaque département d'économie est évalué non seulement dans l'absolu, mais aussi en fonction de tous les autres programmes d'études supérieures en économie offerts dans la province. L'évaluation est faite en fonction des documents préparés par le département à l'université, mais par des gens qui sont, pour la plupart, des évaluateurs de l'étranger. Ils n'ont absolument aucune perspective d'avenir au pays, ce qui ne mettrait pas en danger leur travail, du moins nous l'espérons.

On effectue donc une évaluation réelle tout à fait différente de ce dont il est question ici.

Je me demande si ce genre de modèle a quelque chose à voir avec ce qu'il serait possible de faire dans le but d'obtenir une évaluation indépendante des programmes fédéraux. Par exemple, des évaluateurs de Suède ou de tout autre pays de l'OCDE

[Text]

vincial level if it existed—and many do—or the municipal level by evaluators from Sweden or any other OECD country?

Professor Hartle: Frankly, I do not think so. We are far from getting to the quality of that sort. That scenario would be so good that I cannot imagine it.

If you look at Part III of the Estimates, you will see that, fortunately, it is valueless. You do not have to go to Sweden to find someone who knows more about it than that. So let us make it somewhat better. Ultimately it would be best to get some non-Canadians to look at this stuff, but we are so far away from that at the moment that they would faint. At least, I would be embarrassed for them to see it.

Senator Marsden: Then how do you establish independence, because as long as they work within the context of the federal government, or rely for the life of the consulting firm on contracts, there may be independence, but we have no assurance of it.

Professor Hartle: Mr. Chairman, my argument was that you do not rely on an evaluator, that you get competing points of view. One of the problems is that in attempts to do evaluations consideration is not given to the fact that the evaluator may represent different interests and come to a different result or have a different perspective. It seems to me that the best you can do is to hear from people with different points of view. If it gets to the point where consultants to the federal government cannot say boo, then the task is hopeless. I cannot believe that that is the case. I am so irascible that I would not be a consultant to the federal government in the sense that you are talking about if I were dying.

The Chairman: Senator Beaudoin, do you have a question?

Senator Beaudoin: My query is not so much on the merit of the question, as on the assertion by Senator Stewart about ministerial responsibility. I believe he indicated that in given moments perhaps we have gone too far in the application of ministerial responsibility.

Senator Stewart, is that what you said?

Senator Stewart: The witness had said that administrators find themselves trying to be efficient in spite of many constraints. In other words, they are like drivers going down a course made up of tricky pylons. Why are they there? They are there to prevent crooks and bunglers. Perhaps one way to deal with crooks and bunglers is to catch them *ex-post fact*, but that is not really acceptable to many ministers, because if you catch them after the fact, it is after the fact of extensive publicity which is damaging to the minister. It seems to me that we have two things here that appear to be in contradiction. One is the need for constraint and the other is that the fact that constraint, once applied, inhibits efficiency. That is the dilemma I was trying to explore.

Senator Beaudoin: A question came to my mind—I realize that it is a different field, but it is still applicable to the Public Service—with regard to the Charter of Rights and Freedoms

[Traduction]

pourraient-ils évaluer un programme au niveau fédéral et provincial, le cas échéant, ou municipal?

M. Hartle: Franchement, je ne crois pas. Nous sommes loin d'obtenir une telle qualité. Ce scénario sera tellement idéal que je ne puis même l'imaginer.

Si vous jetez un coup d'œil sur la partie III du Budget des dépenses, vous constaterez qu'elle ne vaut rien, heureusement. Il n'est pas nécessaire d'aller chercher en Suède quelqu'un qui en connaît plus à ce sujet. Allons donc un peu plus loin. Il serait préférable en bout de ligne de charger des non-Canadiens d'une telle évaluation, mais nous en sommes tellement loin pour le moment qu'ils s'évanouiraient. Du moins, je serais très embarrassé de leur montrer ces documents.

Le sénateur Marsden: Comment faire alors pour établir l'indépendance, parce que tant que les évaluateurs travaillent dans le contexte fédéral ou comptent sur des contrats de l'État, ils peuvent être indépendants, mais rien ne nous le garantit.

M. Hartle: Monsieur le président, ce que j'ai dit, c'est qu'on ne se fie pas à un évaluateur, mais qu'on obtient plutôt des points de vue divergents. Un des problèmes, c'est que les tentatives d'évaluation ne tiennent pas compte du fait que l'évaluateur peut représenter des intérêts différents et tirer des conclusions différentes ou avoir des vues différentes. Le mieux que l'on puisse faire à mon avis, c'est entendre des gens qui ont des points de vue différents. Si l'on en arrive au point où des experts-conseils du gouvernement fédéral ne peuvent sonner l'alarme, il n'y a alors plus d'espoir. Je ne puis croire que ce soit le cas. J'ai tellement mauvais caractère que je ne voudrais pas, même sur mon lit de mort, être expert-conseil pour le compte du gouvernement fédéral au sens auquel vous l'entendez.

Le président: Vous avez une question, sénateur Beaudoin?

Le sénateur Beaudoin: Ma question porte non pas tellement sur le mérite de la proposition que sur les propos qu'a tenus le sénateur Stewart au sujet de la responsabilité ministérielle. Il a mentionné sauf erreur qu'à certains moments, nous sommes peut-être allés trop loin dans l'application de la responsabilité ministérielle.

Est-ce bien ce que vous avez dit, sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Le témoin a affirmé que les administrateurs essaient d'être efficaces malgré de nombreuses contraintes. Autrement dit, il se retrouve dans le siège du conducteur sur un parcours semé d'embûches. Pourquoi se retrouve-t-il dans une telle situation? Pour prévenir l'escroquerie et l'ineptie. Une façon de débusquer les escrocs et les ineptes, c'est peut-être de les prendre après le fait, mais ce n'est pas vraiment acceptable pour beaucoup de ministres parce que si on les attrape après le fait, c'est après un battage publicitaire important qui est dommageable pour le ministre. Il me semble avoir ici deux éléments en conflit. Le premier, c'est la nécessité de restrictions et l'autre, c'est que les restrictions en cause inhibent l'efficacité. C'est le dilemme que j'essayais d'analyser.

Le sénateur Beaudoin: Il m'est venu à l'esprit une question—je sais qu'il ne s'agit pas du même domaine, mais cela s'applique quand même à la fonction publique—au sujet de la

[Text]

and the problem of discrimination. In the Madam Robichaud case, for example, the administration was found responsible for the acts of that civil servant. It is as a result of a decision of our Supreme Court that the administration is responsible, even legally speaking. That goes pretty far, but I agree that, for example, in cases of discrimination, the state should be responsible if it is perpetrated by a public servant in the performance of duty. Applying that case to the field of ministerial responsibility perhaps goes too far. However, I wonder whether we have the choice. After all, it is the system, and someone has to be responsible for the acts of the employees of the Public Service.

The Chairman: Professor Hartle, do you have a comment on that point?

Professor Hartle: I strongly believe that we should have ministerial responsibility. For example, the present Speaker of the House, the Honourable John Fraser, resigned over some canned tuna. There was no way that he had any hand in that canned tuna. However, that is the way the system is supposed to work, the reason being, of course, that if he is not responsible and can blame someone else, then he is likely to allow, for example, a riot to go on right beneath him. The point is that if you are held responsible, while you cannot know everything, at least you must put in place systems and people you can trust. Without that responsibility, what would responsible government mean—to say that “Everything is wrong around here but don’t blame me because I was busy doing something else and it was these people who work for me who made the problem”? So I think that responsible government requires that the minister take responsibility for what takes place beneath him, whether or not he is ignorant of it.

Senator Beaudoin: That is my assertion too. Of course, as I said, the tendency is not to restrict; on the contrary, the tendency is to extend. For example, if there is a discrimination case against a high public servant, the state is responsible. I do not say that it is a bad principle. I think it is a good principle, although it renders administration much more difficult.

Senator Bolduc: What do you think of the Swedish system wherein, instead of departments like we have in Canada, there is a small public service—something like 2000 people—and all the operations are under government corporations that are accountable to the corporate heads. Of course, the minister is responsible for policy, but the operations lie in the hands of government managers.

Professor Hartle: My impression is that these large public-sector corporations are essentially government departments. They all have their internal rules which are exactly the same. They re-invent what the Public Service Commission has, what the Department of Finance has, and so on. I think that we can do better than we actually do in government with regard to rigidity, particularly with respect to personnel management. Would you really like to think of a world made up of a whole bunch of post office administrations? It doesn’t seem to me to be a very persuasive case. Most of the crown corporations

[Traduction]

Charte des droits et liberté et du problème de la discrimination. Dans l'affaire Robichaud, par exemple, l'administration a été reconnue responsable des actes posés par le fonctionnaire en cause. C'est à la suite d'une décision de la Cour suprême que l'administration est responsable, même sur le plan juridique. Cela va assez loin, mais je conviens que dans les cas de discrimination, par exemple, l'État devrait être tenu responsable si un fonctionnaire en est à l'origine dans l'exécution de ses fonctions. On va peut-être trop loin en appliquant ce cas au domaine de la responsabilité ministérielle, mais je me demande toutefois si nous avons le choix. C'est après tout le système dans lequel nous vivons et il faut un responsable des actes posés par les fonctionnaires.

Le président: Monsieur Hartle, avez-vous des observations à ce sujet?

M. Hartle: Je crois fermement que la responsabilité ministérielle est nécessaire. Par exemple, l'actuel président de la Chambre, l'honorable John Fraser, a démissionné à cause de l'affaire du thon. Il n'avait absolument rien à voir avec les conserves de thon en question. C'est toutefois ainsi que le système est sensé fonctionner, la raison étant bien sûr que s'il n'est pas responsable et peut blâmer quelqu'un d'autre, il risque alors, par exemple, de laisser une émeute se produire. Il reste que si l'on vous tient responsable, même si vous ne pouvez tout savoir, vous pouvez du moins mettre en place des systèmes et des gens en qui vous pouvez avoir confiance. Sans cette responsabilité, que voudrait dire l'expression gouvernement responsable? Un ministre pourrait alors dire que «tout va mal ici, mais ce n'est pas moi qu'il faut blâmer parce que j'étais occupé à autre chose et que ce sont ces gens qui travaillent pour moi qui sont à l'origine du problème». Pour qu'il y ait un gouvernement responsable, le ministre doit assumer la responsabilité de ce qui se passe dans son ministère, au courant ou non.

Le sénateur Beaudoin: C'est aussi ce que je dis. La tendance n'est bien sûr pas limitée, je le répète. C'est plutôt le contraire. Par exemple, si l'on prouve qu'un haut fonctionnaire s'est livré à de la discrimination, l'État est responsable. Je ne dis pas que le principe est mauvais. Je crois que c'est plutôt le contraire, même s'il rend l'administration beaucoup plus difficile.

Le sénateur Bolduc: Que pensez-vous du système de la Suède qui, au lieu d'avoir des ministères comme nous au Canada, a une petite fonction publique de 2 000 personnes environ. Toutes les opérations relèvent de sociétés d'État qui doivent rendre des comptes à leurs dirigeants. Le ministre est bien sûr responsable des politiques, mais ce sont les gestionnaires de l'État qui s'occupent des opérations.

M. Hartle: J'ai l'impression que ces grandes sociétés d'État sont essentiellement des ministères. Elles ont toutes leurs règles internes qui sont exactement les mêmes. Elles réinventent ce qu'on retrouve à la Commission de la fonction publique et au ministère des Finances. Je crois que nous pouvons faire mieux au gouvernement en ce qui concerne la rigidité, et plus particulièrement la gestion du personnel. Aimerez-vous vraiment imaginer un monde constitué de toute une bande d'administrations postales? L'argument ne me semble pas très convaincant. La plupart des sociétés d'État que je connais me semblent des plus irresponsables. Elles ne rendent de compte à personne.

[Text]

about which I know something seem to me to be most irresponsible. They are accountable to nobody.

Senator Stollery: Mr. Chairman, some years ago I conducted a comparative study of tax systems and various levels of taxation. I must say, upon comparing the Swedish level of taxation and its system of taxation with about 10 other countries, it did not take me very long to come to the conclusion that the people of Sweden got the least value for their tax dollar of any of the countries I looked at. Perhaps the reason for that is the way they administer the Public Service. I did not know that what Senator Bolduc described was their system at the time.

Senator Stewart: The witness provided us with a background paper entitled "Increasing Government Accountability—A Proposal that the Senate Assume Responsibility for Program Evaluation." If other senators are agreeable, I think this should be appended to the minutes of our proceedings for today's hearing.

The Chairman: Is it agreed, honourable senators.

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stewart: I have another question and I apologize for raising it at this late hour, but perhaps it will turn out to be reasonably simply answered.

We have programs of a department like the Department of Fisheries and Oceans. Let us set that aside. We also have other programs that take a lot of money, and these are transfer programs. They may involve transfers to individuals, transfers to businesses, transfers to provincial governments—transfers to any of the aforesaid for regional economic development purposes.

If we are evaluating these programs, we would have to have a model, and that brings us to the presuppositions of the model. I do not know whether this is an area in which Professor Hartle is particularly interested. My question is: How does one build into a national econometric model the factors which relate, let us say, to fishermen's benefits? That question is now before us because of the bill dealing with unemployment insurance. How do we include that?

Let me disclose some of my theories, and that may make it easier for you to answer. I suppose, on a very simple and naive economic model, all the people in the country should be concentrated in as small an area as possible, compatible with non-congested transportation and communication and access to water, and so on, because you eliminate so many of the costs of transportation and communication except where the economic activity in which they engage is related to an inconveniently located natural resource such as a goldmine. You cannot have an ordinary goldmine on Bay Street, although lots of money is being made there notwithstanding the fact that there seems to be no tangible product. How do you build into a national economic model a program for, let us say, fishermen's benefits or for extended regional economic unemployment insurance benefits? How do you build in regional economic development programs?

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, j'ai effectué il y a quelques années une étude comparative des régimes fiscaux et des divers niveaux de fiscalité. Après avoir comparé le niveau d'imposition et le régime fiscal de la Suède à ceux d'environ dix autres pays, je dois dire qu'il ne m'a pas fallu beaucoup de temps pour en conclure que la population suédoise est celle qui en obtient le moins pour l'argent de ses impôts. C'est peut-être attribuable à la façon dont la Suède administre la fonction publique. Je ne savais pas que le système était alors celui qu'a décrit le sénateur Bolduc.

Le sénateur Stewart: Le témoin nous a fourni un document intitulé «Accroître l'obligation du gouvernement de rendre compte: Proposition visant à confier au Sénat la responsabilité de l'évaluation des programmes. Si les autres sénateurs sont d'accord, je crois qu'il faudrait annexer ce document aux délibérations d'aujourd'hui.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Stewart: J'ai une autre question et je m'excuse de la poser aussi tard, mais on pourra peut-être y donner une réponse très simple.

Nous avons les programmes d'un ministère comme celui des Pêches et des Océans. Mettons-les de côté. D'autres programmes absorbent beaucoup d'argent: les programmes de transfert. Ceux-ci peuvent comporter des transferts à des particuliers, à des entreprises, aux gouvernements provinciaux—et à n'importe laquelle des parties ci-dessus pour les fins du développement économique régional.

Pour évaluer les programmes en question, il nous faudrait un modèle, ce qui nous amène aux hypothèses à la base de celui-ci. Je ne sais pas si le professeur Hartle s'intéresse particulièrement à ce domaine. Ma question est la suivante: comment incorpore-t-on à un modèle économétrique national les facteurs qui ont trait, par exemple, aux prestations des pêcheurs? Nous sommes maintenant saisis de cette question à cause du projet de loi sur l'assurance-chômage. Comment inclure les facteurs en question?

Permettez-moi de vous révéler certaines de mes théories, ce qui vous aidera peut-être à répondre. Je suppose que dans un modèle économique très simple et naïf, il faudrait concentrer tous les habitants du pays dans une région la plus limitée possible, sans congestionner les moyens de transport et de communication, avec accès à un cours d'eau, et ainsi de suite, parce qu'on éliminerait ainsi une très grande partie des coûts de transport et de communication, sauf lorsque l'activité économique en cause a trait à une ressource naturelle située à un endroit peu commode, comme ce serait le cas des mines d'or. On ne peut avoir de mine d'or ordinaire sur la rue Bay, même si l'on y fait beaucoup d'argent malgré qu'on ne semble rien y produire de tangible. Comment intégrer dans un modèle économique national un programme de prestations aux pêcheurs, par exemple, ou de prestations d'assurance-chômage élargies fondées sur l'économie des régions? Comment incorporer un

[Text]

Professor Hartle: In most of these models the changes would involve the long term. Fishermen's benefits have been around for many years. The basic structure of the model will reflect the past.

Studies have been done and substantial controversies have been raised in economics among those who were in favour of trying to estimate the costs of keeping people at home versus the cost of bringing them to market. One is a market solution and the other is a non-market solution. Tom Courchene, who is now at Queen's, was one of the people who raised this, and Tony Scott of UBC was also involved in this controversy.

The issue raised is not new to economics but it has to be addressed in and of itself. It is not dealt with in the normal economic model, which takes the structure of the transfer payments, and so on, as given. If you change the structure of transfer payments, as they apparently intend to do and would like to do, then, of course, these models will become less accurate relatively quickly because the structure of the economy will change. More people will move from the maritimes to Ontario, and so on, so the models will have to be re-estimated.

I do not know if that is a complete answer. The issue raised was addressed by economists at some length ten years ago and they dealt with the issue in and of itself. What they were actually talking about the equivalent of equalization payments. They said that equalization payments were roughly the same kind of thing in terms of the economics of the matter. They did have that argument out, but I do not know how satisfactory you will find the answer.

If you change the structure of the economy, like getting rid of fishermen's benefits or seasonal benefits in the maritimes, you undoubtedly will change the location of people gradually over time.

Senator Stewart: I understand all that and it is very important, but what Professor Hartle seems to be saying, in an indirect way, is that the econometric model really does not answer the bottom of the page question, as to whether or not this is desirable. It is unlikely to tell you unless it is tautological—that is, you can build in, in your presuppositions, the answer you will get of what the costs are of moving a fisherman's family. He will probably be unable to make a living, because at age 35 he may be an excellent fisherman but not ready to become a computer operator or anything else. However, his children and perhaps his grandchildren will be efficient economic producers in Toronto or Calgary. Surely it is very difficult to calculate that in economic terms over the long period, which is what is required to get a realistic answer.

Professor Hartle: I think the answer is, yes, indeed, it would be very difficult to do that; but that is exactly what the whole question of economic growth is about. If you change the allocation of people, you change the allocation of capital. If you

[Traduction]

tel modèle à des programmes de développement économique régional?

M. Hartle: Dans la plupart de ces modèles, les changements seraient liés au long terme. Les prestations aux pêcheurs existent depuis des années. La structure de base du modèle reflète le passé.

On a effectué des études en économie et soulevé d'importantes controverses chez ceux qui préconisaient d'essayer d'estimer ce qu'il en coûte pour garder les gens chez eux par rapport à ce qu'il en coûte pour les amener sur le marché du travail. Il y a donc la solution marché et la solution non-marché. Tom Courchene, maintenant à Queen's, était un de ceux qui ont soulevé la controverse, à laquelle Tony Scott de UBC était aussi partie.

La question soulevée n'est pas nouvelle en économie, mais il faut s'y intéresser. Il n'en est pas question dans le modèle économique normal qui prend pour acquise la structure des paiements de péréquation et ainsi de suite. Si l'on modifie la structure des paiements de péréquation, comme on semble en avoir l'intention et le désir, les modèles en question deviennent alors moins précis très rapidement parce que la structure de l'économie change. Beaucoup plus de gens déménageront des Maritimes vers l'Ontario, et ainsi de suite, et il faudra donc recalculer les modèles.

Je ne sais pas si ma réponse est complète. Les économistes se sont longuement penchés sur la question soulevée il y a une dizaine d'années et en ont traité en soi. Ils parlaient en réalité de l'équivalent des paiements de péréquation. Ils ont affirmé que les paiements de péréquation étaient à peu près la même chose en ce qui concerne les aspects économiques de la question. Ils ont proposé cet argument, mais je ne sais pas dans quelle mesure vous trouverez la réponse satisfaisante.

Si vous modifiez la structure de l'économie, en vous débarassant par exemple des prestations aux pêcheurs ou des prestations saisonnières dans les Maritimes, vous changerez sans aucun doute la situation géographique des gens graduellement dans le temps.

Le sénateur Stewart: Je comprends tout cela et c'est très important, mais ce que semble dire indirectement le professeur Hartle, c'est que le modèle économétrique ne répond pas vraiment à la question réelle, soit de savoir si c'est vraiment souhaitable. Le modèle a peu de chances de vous donner les réponses à moins d'être tautologique—c'est-à-dire à moins que vos hypothèses de base comportent la réponse que vous obtiendrez sur ce qu'il en coûte pour déménager une famille de pêcheurs. L'intéressé sera probablement incapable de gagner sa vie parce qu'il peut être excellent pêcheur à 35 ans sans toutefois être prêt à devenir opérateur d'ordinateur ou autre chose. Ses enfants et peut-être ses petits-enfants seront toutefois des producteurs économiques efficaces à Toronto ou à Calgary. Cette éventualité est certes très difficile à calculer en termes économiques dans le temps, ce qu'il faut pour obtenir une réponse réaliste.

M. Hartle: Je crois que ce serait en effet très difficile, mais c'est exactement là l'objet de toute la question de la croissance économique. Si l'on modifie la répartition de la population, on modifie aussi celle du capital. Si la répartition est plus effi-

[Text]

make it more efficient, then obviously the total output will be greater.

That is not to say that there would not be a lot of human suffering in the meantime. However, most of these econometric models do not deal with such long-term issues.

Senator Stewart: I have really been astonished at the accidental results of decisions. Perhaps I could give you an example. Years ago, when I was a member of the House of Commons, there was pressure for construction of a small wharf to facilitate the export of peeled pulpwood, three and a half foot or four foot wood, to the Belgian and Italian markets. It was opposed at the time by the provincial government in Nova Scotia. Nevertheless, because the woodlot owners wanted some competition in the sale of their pulpwood with the local pulp mill, I decided I would press for this and eventually persuaded the minister and Treasury Board, which was very difficult in those days. I think Professor Hartle was probably influential. They went ahead and built it. It was used for two years and then it stood idle. It was Stewart's folly. It is now one of the most active wharves in the entire area, but for an entirely different purpose. I have seen this again and again.

I sometimes wonder, when we make these so-called rational decisions, just how they are going to look eight or 10 years or a generation down the road. Sometimes things that we do for irrational reasons may well turn out, 50 years from now, to have been the right thing after all. I make that comment, Mr. Chairman, because there is considerable discussion in this paper which we have before us of rationality in the formation of public policy. I just wonder if we do not flatter ourselves when we say that we are going to make all these rational decisions, and whether providence, or history, 50 years down the road, will be laughing at us.

Senator Bolduc: I hope, Professor Hartle, that you take note that the invisible hand works also for governments.

Senator Stewart: That was not quite my point. I meant providence rather than the invisible hand.

Professor Hartle: Mr. Chairman, could I just make one point?

The Chairman: You have the last word.

Professor Hartle: I just want to say that the last question raises the matter of risk. Policies are gambles, and I think policy evaluation should take that into account. It should not pretend that we know everything. Many of the policies that make sense are those that admit the fact that we really do not know quite what we are doing and that circumstances may change. I do not think that is excluded from evaluation. Good evaluation should take risk and uncertainty into account.

The Chairman: Thank you, Professor Hartle. We will stand adjourned until May 10.

The committee adjourned.

[Traduction]

ciente, il est alors évident que la production totale sera plus élevée.

Cela ne veut pas dire qu'il n'y aura pas entre-temps beaucoup de souffrance humaine. La plupart de ces modèles économétriques n'abordent toutefois pas de telles questions à long terme.

Le sénateur Stewart: Les résultats fortuits de décision m'étonnent vraiment. Je devrais peut-être vous donner un exemple. Il y a des années, lorsque j'étais député, on a exercé des pressions pour faire construire un petit quai afin de faciliter l'exportation vers les marchés belges et italiens de bois à pâte écorcé en billes de trois pieds et demi ou quatre pieds. Le gouvernement alors au pouvoir en Nouvelle-Écosse n'était pas d'accord. Comme les propriétaires de boisés voulaient que la vente de leur bois à pâte à l'usine de pâte locale fasse l'objet d'un peu de concurrence, j'ai décidé d'exercer des pressions en faveur du projet et j'ai fini par persuader le ministre et le Conseil du Trésor, très difficile à cette époque. Je crois que M. Hartle a probablement eu de l'influence sur la décision. On a construit le quai que l'on a utilisé pendant deux ans pour l'abandonner ensuite. On a parlé de la folie de Stewart. C'est maintenant un des quais les plus actifs de toute la région, mais pour une toute autre raison. Une telle situation s'est produite à maintes reprises.

Lorsque nous prenons ces prétendues décisions rationnelles, je me demande parfois quelles en seront les retombées dans huit ou dix ans, ou dans une génération. Des décisions prises pour des raisons irrationnelles donnent parfois d'excellents résultats, 50 ans plus tard. Je fais ce commentaire, monsieur le président, parce que le document dont nous sommes saisis parle beaucoup de l'aspect rationnel de l'élaboration des politiques publiques. Je me demande tout simplement si nous ne nous vantons pas un peu en affirmant que nous allons prendre toutes ces décisions rationnelles, et si la providence ou l'histoire ne riront pas de nous dans 50 ans.

Le sénateur Bolduc: J'espère, monsieur Hartle, que vous prenez note du fait que la main invisible travaille aussi pour les gouvernements.

Le sénateur Stewart: Ce n'était pas tout à fait ce que je voulais dire. Je parlais de la providence et non de la main invisible.

M. Hartle: Monsieur le président, pourrais-je ajouter un petit point?

Le président: Vous avez le dernier mot.

M. Hartle: Je voudrais simplement ajouter que la dernière intervention soulève la question du risque. Les politiques sont un pari et je crois que l'évaluation qu'on en fait devrait en tenir compte. Il ne faut pas prétendre tout savoir. Un grand nombre des politiques qui ont du sens sont celles qui reconnaissent que nous ne savons pas tout à fait ce que nous faisons en réalité et que les circonstances peuvent changer. Je comprends que ce soit exclu de l'évaluation. Une bonne évaluation doit tenir compte du risque et de l'incertitude.

Le président: Je vous remercie, monsieur Hartle. La séance est levée jusqu'au 10 mai.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-23A"

INCREASING GOVERNMENT ACCOUNTABILITY:
A PROPOSAL THAT THE SENATE ASSUME RESPONSIBILITY FOR
PROGRAM EVALUATION
by
Douglas G. Hartle [1]

This article had its genesis in an attempt to write a review for this Journal of Steven G. Koven's book entitled: Ideological Budgeting: the Influence of Political Philosophy on Public Policy [2]. Having rejected Koven's basic idea, that policy analysis can and should be "objective" (devoid of subjective/political judgments) and constitute the sole basis for "rational" decisions (what I would call the "policy analyst as god" approach), I realized that some readers might be left with the impression that I agreed with the views of John Mayne of the Office of the Comptroller General of Canada [OCG] expressed in his Review of The Politics of Program Evaluation which was published in this Journal in the Fall, 1988 issue [3]. Providing a critique of the views of both authors while setting forth an alternative position proved to be impossible within the brief compass of a book review.

Unlike Koven, I take the position that policy analysts should think of the policy making process as similar to the adversarial proceedings of a courtroom. Policy analysts who work outside of government can be thought of as expert witnesses. They may or may

not be called, literally or figuratively, to give evidence in support of the position taken by one or other of the contending parties or, as "friends of the court", be asked to explain a complicated subject to a judge or jury.

Policy analysts who work inside government will have done their duty by presenting their client's (department's) side of the story as forcefully as possible while adhering to the underlying rules of evidence and due process.

Policy analysts both in and out of government who think of themselves as simultaneously playing the roles of prosecuting and defence attorneys and judge and/or jury are either victims of self-delusion or protagonists masquerading as all-knowing, all-wise deities.

I will also argue in this article that the context established within the Government of Canada for the conduct of program evaluation/value-for-money auditing (circa 1972-1975) preordained that this exercise would be an expensive attempt to delude the public that a significant improvement in government accountability had been achieved. From the evidence I have examined [4] I have reached the conclusion that the program evaluations carried out by departments at the behest of the OCG, which in turn is imposing this requirement at the behest of the Office of the Auditor General of Canada (OAG), was and is largely a confidence trick or, if you

like, a charade or a public relations gimmick.

The present federal system of program evaluation, which goes under the misleading designation of "value for money auditing" in the OAG, is carefully structured so as to avoid providing information on matters of substance that would elicit any public criticism of existing programs while vainly trying to give the opposite appearance.

I contend that Government accountability for the retrospective performance of policies and programs could be greatly improved by shifting, as a first step, the responsibility for program evaluation from the OAG and the OCG (the responsibilities of both these agencies in this sphere is greatly circumscribed for reasons I will later explain) to a patently political body like the Senate, where competing evaluations (or competing interpretations of evaluations) could be heard in public and placed on the public record.

By a "first step" I mean that it would be prudent for the Senate initially to restrict its attention to the retrospective evaluation of government expenditure programs. Should this prove successful, the retrospective evaluation of policies involving other instrumentalities could be added to the Senate agenda.

I am not suggesting that the Senate have any additional authority

to alter expenditures proposed by the government-of-the day and passed by the House of Commons. Rather I conceive of the Senate as providing, through one or more committees established for the purpose, a public forum for the presentation of competing assessments of existing expenditure programs, including those of the departments responsible for implementing these programs.

The Public Accounts Committee of the House of Commons formally carries out the retrospective scrutiny of Government expenditures under the existing system. Despite the fact that, by tradition, the Committee has a Chairman who is not a member of the governing party, with a majority government its proceedings are dominated by the majority of its members. Because of overwhelmingly successful party discipline, the Committee is inhibited from carrying its deliberations into territory that might be damaging to the Government or the bureaucracy. Moreover, the Committee relies heavily on one source of advice: the OAG and its Annual Report. While this dependence is perfectly satisfactory with respect to financial accounting matters, it is woefully inadequate with respect to so-called "value for money" issues, for reasons I will explain later.

It has been said that "justice is what the courts decided". This follows because, at least in principle, both sides of arguments are presented in public under established procedural rules. I would argue that the same principle should apply to public policy

decision making in a democratic society: the public good is achieved when Parliament (as distinct from the executive) reaches decisions related to the continuance of existing policies or the introduction of new or modified policies when and only when competing analyses of the available information germane to the choice has been placed in the public domain.

This is not the prevailing situation, especially with respect to the implicit decision to continue existing policies generally and expenditure programs particularly. Indeed, when it comes to expenditure program evaluation, we have not yet reached agreement in principle that legitimacy is derived from the public debate of competing positions based on the available factual information interpreted through the prism of conflicting values or interests

Some Definitions of Terms

Because policy analysis has been treated with such nitpicking scholasticism by many writers over the past two or three decades, and because I would like to make what I say comprehensible to those who have not followed the convoluted discussions on this topic, I must define what I mean by certain terms.

Policies are implemented through policy instruments such as tax, expenditure, and regulatory measures. Policy analysis entails the assessment, either prospectively or retrospectively, of particular

policies, as implemented through specific instrumentalities, with respect to the criteria of cost effectiveness or net national/societal benefits (cost-benefit analysis). For brevity, the term "evaluation" will be used to encompass both of these criteria.

The minimization of government procurement costs (economy) and the maximization of operational performance (efficiency) are necessary but not sufficient conditions for the maximization of cost effectiveness or net national/societal benefits. Consequently, if an expenditure program is having perverse results, if the inflation adjusted expenditures on the program remain unchanged, improving economy and/or efficiency will make the outcome even worse. On the other hand, if an expenditure program is achieving favourable results, improving economy or efficiency will make the results even more favourable with the same inflation adjusted outlay or make it possible to accomplish the same favourable result at a lower real budget cost. It follows, therefore, that it is moot whether an improvement in economy or efficiency, per se, improves cost effectiveness or the net benefit to the nation of the program in question.

The retrospective evaluation of government expenditure programs is therefore a subset of policy analysis. The retrospective evaluation of government programs only in terms of economy or efficiency is a subset of this subset and, when conducted in isolation, can lead to perverse results. Yet, even the seemingly mundane issues of

economy and efficiency are not devoid of subjective/political considerations. Consider the following hypothetical example.

A decision has been reached that a wharf will be built at location X where there is high and persistent unemployment. Economy would be achieved by entering into a contract with the lowest bidder who it is known will import the requisite materials from location Y where there is high employment. Suppose the second highest bidder proposes to use higher cost local materials produced with local labour.

Achieving "economy" with respect to this project is not cost effective if the government then has to introduce some other, and more costly measures to create the same amount of additional employment in location X as would have been created by giving the contract to the second highest bidder.

Koven: the Vain Search for a Value-Free Policy Analysis

Had there not been such a drastic shift to the political right in the preferences of American voters, as exemplified by former President Regan's success at the polls, Steven Koven's, book on budgeting and ideologies probably would not have been written. When I read it for the first time I came away with two impressions. I was struck by the depth of the author's knowledge of and interest in political philosophy: I was also struck by the depth of the

author's anguish concerning what he perceives as the increasing politicization of the policy making/policy evaluation process in the United States. Had this scholarly man toiled all his life in the bowels of the Washington bureaucracy trying to carry out objective policy analysis and evaluation only to come to the near death-bed realization that it was a lost cause?

When I returned to the book before trying to write a review I decided I would look at the citations in the "Bibliography" to see if there were references to other works by the same author. Sure enough, there was a reference to his unpublished Ph.D. dissertation with the title: "The Impact of Political Ideology on Socioeconomic and Budgetary Dynamics" which was accepted at the University of Florida in 1982. This surprised me. The book seemed clearly to have been derived from the dissertation but the tone and the message of the book did not appear to me to be the work of a recent PhD.

The mystery was solved when I found on an unnumbered page at the back of the book a half page of text under the heading: "About the Author". Steven Koven, I learned, received an undergraduate degree in business administration in 1968; served with the American forces in Vietnam; was employed in several major US government agencies; received his Master's degree in 1975 from Baruch College; taught American government and public administration in Europe for two years and currently teaches these subjects at Iowa State University.

I dwell, perhaps at undue length, on these biographical facts because "a fellow feeling makes us wond'rous kind". I too was dissatisfied by what I saw of policy analysis and evaluation within the Government of Canada during my five year stint with the Treasury Board Secretariat in the late 1960s and the early 1970s: I too left government for university teaching (and other pursuits) although the frustrations encountered in undertaking policy analysis within the system were not the reason for my departure: I too had written books about government budgeting (in my case two books on the Federal Expenditure Budget Process which were published by the Canadian Tax Foundation in 1976 and 1988) [6].

Our conceptions of policy analysis and the role of the appropriate role for the policy analyst are strikingly different, however.

Briefly stated, Koven sees the problem in the following terms:

a) when a presidential candidate who appears to have a deep commitment to a particular ideology (e.g. Reagan's conservatism) is given a strong mandate by the voters (perhaps because they like his style and appearance rather than his ideology) the President appoints zealots with the same ideology as his own to positions of power and authority in the American administration;

b) these zealots, who are often devoid of the requisite "professional" qualifications, are successful in bringing about policy

changes that they deem to be consistent with their ideology even when there is "objective" evidence that the policy changes will be ineffective or worse;

c) they also pervert government in-house or commissioned evaluations of policies so that those policies that the zealots deem to be inconsistent with their ideologies are made to appear bad, even when the policies are objectively good, and policies that they deem to be consistent with their ideologies are made to appear good even when they are objectively bad.

Thus, in Koven's view, when the majority of voters elect an administration which holds an extreme ideological position, budgeting is dominated by "politics" rather than "rationality" to the detriment of the interests of the electorate. In Koven's words:

Knowledge of political ideologies is essential for policy analysts today. This knowledge should be used to decouple objective policy analysis from ideology. Only if ideological thinking can be identified and controlled will greater objectivity begin to play a larger role in policymaking. With more objective policy analysis, the public may one day gain a better understanding of policy impacts. The public will be better able to make intelligent judgements about public policies and be better served through a more objective

understanding of policy positions. The impact of ideology on public policy is apparent from a review of the budget experiences of the Reagan administration. (p 158)

No doubt policy analysts holding right-wing values who were members of, say, President Franklin Roosevelt's administration might well have had similar concerns. Policy analysis, which in its the higher reaches is neither more nor less than applied micro-economics, was performed long before the term was invented.

Admittedly the Canadian experience differs from the American: the Mulroney administration is not as far to the right on the political continuum as the Reagan/ Bush administrations. Indeed, ideology has played a considerably lesser role in Canadian political history than it appears to have played in the United States. Changes in administrations in Canada are not the occasions for the massive turnover of senior personnel in the Federal bureaucracy that occur after new presidents take office in Washington, although Mulroney's attempt to increase the number, level and influence of the cadre of politically appointed (as distinct from Public Service Commission appointed) advisors to individual ministers is clearly a move towards the Washington model.

Furthermore, the American system of government is much more open to public scrutiny than the Canadian (parliamentary) system. In the United States voters can learn, because of the Congress' right of

access to information held by the administration and the much weaker discipline exercised by political parties on those elected to the Congress, a great deal about how and why decisions are reached by the executive branch. (The interventions of the executive branch in Washington that reduced the list of charges laid against Colonel Oliver North in the Iran-Contra affair demonstrate, however, that even in the United States openness has its limits.) In Canada, voters only see what the cabinet chooses to reveal concerning the reasons for its policy choices. [7]

Although these differences are important, my disagreement with Koven transcend, I think, the first two. The difference in the degree of "openness" prevailing in the two systems is more substantive in the context of this critique.

In my opinion, the decisions of governments, by definition, are bound to be dominated by "political" rather than "rational" considerations, if the term "rational" is defined to mean that governments should adopt only those policies that the preponderance of "objective" evidence indicates would be most cost effective in achieving stated objectives or would maximize net national/societal benefits.

There are several reasons why neither "politics" nor "rationality" could be the overriding criterion by which a governing party makes its policy decisions:

1) Policy objectives/goals are almost always specified in vague, rhetorical terms for the purpose of attracting the widest possible public support. Consequently, there are legitimate disputes about the statistical indicators that can be taken as proxy measures of goal fulfilment or failure. Even if there is agreement about the relevant statistical indicators, how should they be weighted in assessing alternative programmes? Assigning these weights inescapably entails value judgments. In the absence of ministerial direction on this choice, which is well-nigh universal, the analyst cannot escape from imposing his or her own values.

The same applies to cost-benefit analysis: markets are not perfect, so that market prices, such as prevailing interest rates, may not fully reflect the "true" opportunity costs of resources. And when there are no market prices, and values have to be imputed, such as the social costs of environmental damage or the value of a human life, subjectivity is inescapable.

There is nothing intrinsically "wrong" with these departure from complete objectivity when the analyst spells out the basic assumptions and the sensitivity of the results to them. Those who hold different values will, of course, disagree with the results. They can, however, readily ascertain how the reported results would change if alternative assumptions were chosen.

Because differences in values are pervasive, policy making in a

democracy is invariably carried out in an adversarial proceeding. Under the cabinet-parliamentary system of government, most of this adversarial proceeding takes place behind closed doors: within departments or within interdepartmental meetings or within cabinet committees. The open portion unfolds in the House of Commons where disciplined party teams conduct the adversary process that pits the governing party against one or more opposition parties. The in-house policy analyst who believes that his or her results should be accepted at face value and acted upon with despatch is either arrogant or naive or both.

Because the task of the politician is to create coalitions of groups of voters (or their representatives) by reconciling their competing interests, the greater specificity required by competent policy analysis can only serve to highlight the very differences the politician is trying to overcome or obfuscate. Those conscientious policy analysts who insist on clarifying that which their elected masters wish to obscure will be seen as part of the problem rather than part of the solution unless access to the results is restricted to the politician for whom they were prepared. Even when confidentiality is assured, the policy analyst has to contend with the fact that politicians and senior officials, like other human beings, are likely to have an impulse to throttle the analyst who is the bearer of bad tidings.

2) The choice of policy instruments is also value-laden: some

instrumentalities are totally unacceptable to virtually all voters (e.g. confiscation of lands without full compensation arrived at by due process); some policy instruments are strongly preferred over others by some voters (regulations are often preferred over tax or expenditure measures that would achieve approximately the same end result more openly). Conventional policy analysis usually ignores that there are often strong voter preferences among alternative instrumentalities. One can be certain that the politicians will not be indifferent to the choice of instrumentalities if voters are perceived to care about this dimension of the policy change.

3) Virtually all policies, when implemented, have positive and negative side-effects on the realization of other, incommensurate objectives. How much weight is to be given to these windfall gains and losses? Here too, value judgements of an inherently political nature are inescapable.

To illustrate, many stated policy objectives are essentially "smoke and mirrors" designed to distract uninformed or unorganized voters from the governing party's true purpose: transferring income and wealth from many voters, in ways and in amounts that will leave them unaware of their losses or unable to organize vocal opposition, in order to benefit and thereby gain the electoral support of a relatively small number of swing voters.

Many public works projects and agricultural support and regional

development programs fall into this category.

Faced with these types of programs the conscientious policy analyst typically will conclude that, since the governing party has decided to make such a transfer, giving the intended beneficiaries the money directly would be the best policy. Lower administrative costs and fewer unwanted side-effects can be promised among other benefits.

Such advice is, of course, totally unacceptable to ministers: if followed, it would infuriate the losers and lead to demands from them for equal benefits and alienate the winners who want neither the stigma of appearing to accept "hand-outs" nor the risks of future budget cuts that such openness would create.

In short, policy analysis and policy evaluation cannot be as value free (i.e. apolitical) as Shoven believes and as he would have his readers believe, a liberal (pun intended) sprinkling of words like "objective" and "rational" notwithstanding.

My objections to program evaluation as practiced within the Government of Canada are quite different.

Political and Economic Efficiency Compared: My Perception of the Role of the In-House Policy Analyst

Ministers are adept at achieving what I call "political efficiency": they introduce policy changes when they are convinced that the net political benefit to the governing party will be maximized (i.e. their chances of being reelected personally and of being a senior minister in a majority government are enhanced). The search for improved political efficiency is most unlikely to result in the selection by ministers of policy changes that carry the hallmark "economic efficiency" (better known as economy, efficiency and effectiveness in the trade).

There are at least three reasons, stated in no particular order, for this difference.

a) Policy changes that would result in a loss of departmental territory, or reductions in staff or a lowering of job classification levels are most unlikely to be proposed by the bureaucracy and are likely to be strongly resisted by officials if they are proposed by ministers.

b) Improvements in economy or better still efficiency or best of all cost effectiveness may provide a net benefit to voters collectively but the beneficiaries are unlikely to be aware of the source of their gain while the losers are almost certain to be aware of the source of their losses and vote accordingly.

c) Improvements in political efficiency almost invariably result in

the introduction of measures designed to give more favourable treatment to swing voters than to committed voters of either persuasion. But these disparities in treatment induce non-political behavioural changes in those who are treated unfavourably as they strive to secure the greater benefits for themselves.

Except under exceptional circumstances, this purposeful departure from economic neutrality for political reasons reduces the economic wellbeing of the residents of the nation. Because this national cost will be manifest only in a slower rate of improvement in the standard of living of the average voter relative to what it otherwise would have been, voters collectively will be unaware of their loss --- a shortfall relative to potential --- except, possibly, when they compare the overall economic performance of their nation with that of other nations that have avoided the introduction of such political measures. The fact that this difference is almost certainly only one of many differences means that even this international disparity can usually be rationalized.

The intense competition among political parties for electoral support makes it essential that the governing party appear to be providing the same or greater benefits to swing voters as an opposition party would provide if it were to become the governing party after the next election.

When ministers are considering the adoption of a new policy or the

modification of an existing policy that they expect will create the required appearance and the policy analyst believes that such a course of action will likely make the collectivity of voters worse off, or have a serious deleterious side-effect on a particular group of voters, he or she has an obligation to warn them of these potential consequences in private .

In my opinion, if the warning is received, understood and rejected, the in-house analyst should either accept the minister's judgement and get on with other assignments or resign. Other things being equal, if the ministerial decision is based on widely accepted values which differ from those of the analyst, the analyst has no legitimate claim to be resigning on a "matter of principle", although a resignation or a transfer may be appropriate from a job satisfaction point of view.

If, on the other hand, the ministerial decision is based on values which are unacceptable in a civilized society or are deeply repugnant to the analyst (although widely accepted by others), the analyst must resign with publicly stated reasons in the first instance or, in the second instance, seek a transfer to another assignment where this particular value is not relevant.

From this perspective I believe that policy analysts working in government have an invaluable, although often frustrating and even painful, role to play. Their experience and training should make it

possible for them to foresee unintended consequences that ministers overlook. Bringing them to the attention of ministers is a service to ministers and the nation. The best public servants have always performed this task. But their assignments will also entail preparing from time to time rationales for existing policies or for policy changes that are inconsistent with the analyst's personal judgements.

This is when assignments become "work" in the full meaning of the word. The analyst's satisfaction in these ubiquitous circumstances can be derived solely from the fact that he or she has done a "professional" job ... which encompasses, for example, making as compelling an argument as possible without tampering with the basic data or using statistics in a misleading manner.

John Mayne's Perception of the Proper Role for the In-House Policy Analyst Responsible for Evaluating Expenditure Programs

It follows from what I have said above that I think policy analysis that affects policy decisions can best be characterized as ammunition used, when it is thought to be advantageous, by an actor or group of actors participating in an inherently adversarial process. With few exceptions, if the analysis is judged not to be useful in defending a policy position or in attacking an opponents position it is likely to be irrelevant for this purpose. This does not lead me to agree with position taken by John Mayne in his

recent review.

In his review Mayne stated that:

Two useful evaluation roles can be identified. One is the traditional researcher, enhancing the general state of knowledge about government policy and programs. The other is an analyst participating in the political/bureaucratic process, enhancing understanding by public administrators about specific public programs....

Both researchers trying to be public administrators and public administrators trying to do research will be unhappy, unloved and frustrated professionals.

A few paragraphs later Mayne makes some favourable comments about one of the papers included in the collection under review:

Patton accepts the obvious that evaluation is political and proceeds to discuss what evaluators can then do to enhance the utilization of evaluation. His utilization-focused approach emphasizes on [sic] ongoing concern for use, and the provision of needed information to an identified prime user of an evaluation. There is clear recognition that the client for an evaluation is not normally "the public good" but rather some primary stakeholder, such as the program funder.

He concludes his review as follows:

If program evaluation is seen as part of public administration, rather than as research or social reform, then it seems to me that most of the problems concerning evaluation discussed in [the book he was reviewing] disappear. Only Patton adopts this view and as a result has the only article that is logically consistent. The others ... see program evaluation as research and hence find themselves arguing that while evaluators must take politics into account, they are really above politics, seeking truth for the public good. Several indeed lament the current forms of western democracy, seeming to prefer some form of "populist administration". Program evaluation, especially in the United States, will not advance as long as leaders in the field continue to support the view that they are engaged in social science research and yet wish to be part of public administration.

I can empathise with Mayne's impatience with the in-house policy analysts who assume a god-like posture, as my critique of Koven's position makes clear. Where I disagree with him is in his apparent acceptance of the current context within which that dimension of policy analysis called program evaluation is conducted in the Federal Government.

Mayne, one of the most senior and influential officials in the

Office of the Comptroller General, believes that because program evaluation requirements are now a formal part of the procedures of the federal government, and as such an institutionalized aspect of "public administration", the analyst's sole concern is, or should be, serving a client, the "primary stakeholder such as the program funder".

I take it that by the terms "primary stakeholder" and the "program funder" Mayne means the OCG or the Treasury Board or, more realistically, the Program Branch of the Treasury Board Secretariat. He can hardly be thinking of the taxpayer/voter as the primary stakeholder or he would not have come to the conclusion that "the public good" is treated, or should be treated, as utterly irrelevant to the policy analyst engaged in public administration.

If Mayne's perceptions of the role of the policy analyst accurately reflect the view prevalent in the OCG, and perhaps of many other senior officials in the Government of Canada, as I have been told they do, then Canadian taxpayers/voters are being cheated. They are bearing the cost in their tax bills for the largely in-camera performance of a charade.

John Mayne, and those of similar mind, either have short memories with respect to the not entirely savoury origins of the present program evaluation system or believe that the present context within which program evaluation takes place is immutable.

The Unseemly Origins of Value for Money Auditing in the Government of Canada

Ministers accepted program evaluation, which now goes under the silly rubric of "Value for Money Auditing" in the OAG, because of the pressure brought to bear by James Macdonnell. Probably as a condition of his acceptance of the post of Auditor General in the early 1970s, Macdonnell had an advisory committee established that consisted solely, if my memory serves, of reputable chartered accountants. [8]

At that time the major accounting firms were marketing the concept of "comprehensive auditing". In essence this meant that private sector clients who had engaged an accounting firm as auditors of their financial accounts should also engage the same firm (or the management consulting wing of the same firm) to undertake an assessment of its management practices.

Comprehensive Auditing was a scheme invented by accountants in order to increase the demand for their management consulting services particularly the services of the audit firm's management consulting appendage rather than some competing management consultant group. Needless to say, the members of the advisory committee who were flogging this concept in the private sector recommended that the authority of the AG be extended to include Comprehensive Auditing/Value for Money Auditing. Because

the accounting profession generally had agreed that Value for Money Auditing would be good for General Motors how could some of the leading members of that profession not advocate the adoption of the same concept by the Federal Government?

The ministers and senior officials who were involved in dealing with this request were, not surprisingly, opposed to this extension of the authority of the AGO to include Value for Money Auditing. They were fully cognizant of the fact that VMA inherently entailed political as distinct from professional judgements. Yet, stonewalling was out of the question for two reasons.

a) There was and is overwhelming media (and probably voter) support for the role played by the OAG and the embarrassing disclosures contained in the Annual Report that emanates from that Office (not to mention the AG's appearances before the Public Accounts Committee). The AG and his staff were and are seen as the guardians of the "truth" and the protector of the "public good" against the evil executive. They are perceived to be possessed of "objectivity" and "rationality" just as Koven would wish policy analysts to be perceived.

b) Macdonnell's predecessor, Maxwell Henderson, had been able to convince the media that the Government of the day (in the person of then President of the Treasury Board, C.M. Drury) had been trying to stifle the incumbent of the Office, because some of his

revelations of "unproductive expenditures" had embarrassed the Government. For the cabinet minister responsible for management in the public service, a public quarrel with one AG could possibly be condoned as a personality clash (in this dispute I believe Drury was right and Henderson abused the trust placed in his office). However, rejecting the recommendations of his successor, especially when he was simply passing on the recommendations of a blue-ribbon committee of accountants, would be taken by the voters to confirm the media's allegations.

For both reasons, the powers-that-be reluctantly acceded to what they took to be the least damaging part of Macdonnell's request: the powers of the AG were extended to include reporting upon whether or not departments were carrying out evaluations but the evaluations were to be done by the departments themselves. The AGC had no mandate to assess the quality of these in-house evaluations. Moreover, the AG's authority was silent with respect to reporting upon the corrective actions taken, or not taken, by government in the light of any negative evaluation findings.

Macdonnell also insisted that the Office of Comptroller General be established under the President of the Treasury Board. The OCG was to set financial administration and program evaluation standards, among other things, and ensure that departments complied with them.

Thus was created a "public administration" requirement that Value for Money Audits (program evaluations) be undertaken by departments and agencies. Some shrewd departmental managers have designated as "evaluations" the reports of contracted or in-house management consultants assigned responsibility for developing solutions to real administrative problems. Sometimes these consultancies have resulted in useful suggestions, although almost invariably on matters of no great moment.

The point is that these kinds of useful departmentally commissioned management consultancies (a modest fraction of the total evaluation program efforts of departments) existed long before Value for Money/program evaluations were mandated and would continue if this requirement were withdrawn.

It is my impression that what the media took to be a step towards improving economy, efficiency and effectiveness in the Federal Government has proven to be almost totally ineffective (although to the best of my knowledge neither the OAG nor the OCG has undertaken a cost effectiveness evaluation of its own policy of mandating departmental value for money audits/program evaluations).

The reasons are not obscure: the OAG lacks the mandate and the OAG lacks the clout necessary to make program evaluation a substantive rather than a pro forma exercise. Department heads and the Ministers responsible for those departments are not going to

permit, much less reward, embarrassing in-house criticisms. The President of the Treasury Board and the Comptroller General and his subordinates are well aware that any minister who went to the Prime Minister and offered his resignation rather than accede to the evaluation demands of the OCG would be told that the problem must have arisen because of some overly zealous junior officer in the OCG. A word from the PM to the President of the Treasury Board would quickly settle the dispute in favour of the departmental minister.

No wonder that John Mayne is preoccupied with the question of "utilization". Nobody "uses" the evaluations that are produced to satisfy the requirements of the OAG/OCG because they are largely devoid of content. Dozens of professional personnel are bent over their desks writing so-called evaluations reports in order to meet a formal Treasury Board requirement knowing full-well that they are scrupulously to avoid revealing anything that could give rise to a demand for a change that the minister and/or senior officials in the department do not want to make.

Admittedly, some of these reports find their way into Part III of the Annual Estimates which are, of course, available to the public. Anyone doubting the vacuity of these so-called evaluations should sample some that are reproduced there. Not only are most of these so-called evaluations devoid of substance or devoted to management matters that are dressed up to appear as evaluations,

they are too innocuous to even make acceptable self-serving propadanda.

Even the AG, who used the well-nigh universal public support for his Office to apply pressure for the production of this charade, admits that no one reads Part III of the Estimates. [9]

The answer is not to give the OAG the authority to report upon the quality of the evaluations carried out within departments and/or of the corrective actions taken or not taken in the light of competent evaluations. For the reasons given above, I believe that evaluations cannot be devoid of value judgements and therefore are inherently political. The value judgements of policy analysts are no better than those of anyone else. The same applies to the value judgements made by the Auditor General and his staff or contractual consultants. Calling program evaluations "Value for Money Audits" does not eliminate the subjective/political element.

Since the early 1970s the budget of the OAG has increased enormously relative to federal operating expenditure. The Annual Report still gives rise to a flurry of media attention for a few days. The proceedings of the Public Accounts Committee still are heavily dependent upon the Report and the AG's appearances before that body. But has government accountability substantially increased relative to the days when the AG disclosed (circa 1950) that there had been horses on the payroll at the military base at Petawawa?

These types of public disclosures by the OAG have always embarrassed Governments and obviously they should be embarrassed. But these embarrassments usually arise from the revelation of relatively minor (vis a vis the total budget) infractions of the rules. However, they are taken by many voters as symbols of a more fundamental malaise. The AG's preoccupation with the relatively trivial dimensions of government policy no doubt has led to a marginal improvement in accountability but the fundamental aspects of policies and programs have not been evaluated despite the fact that a largely vacuous form of program evaluation has been institutionalized.

In a peculiar sense it is fortunate that the AG's disclosures have, with few exceptions, been confined to the relatively trivial dimensions of government performance for the reasons I have given. Leaving aside the traditional financial audit side of the the OAG's responsibilities, where there are more or less "generally accepted accounting principles", the AG and his staff should be seen as but another participant in the adversarial decision making process and neither more nor less "objective" and "rational" in their "value for money" assessments than other admittedly partisan or self-interested participants.

The evaluations emanating from departments, under the pressure from the OCG, should be seen as largely self-serving justifications of the status quo or management consultants' reports on relatively

minor administrative problems.

A Set of Proposals for Increasing Accountability

If, as I believe and Mayne contends, policy analysis necessarily entails value/political judgements, and if, as I believe and I think most voters believe, government accountability needs to be greatly strengthened, I would propose a some fundamental changes.

1) The Senate, whether "reformed" or "unreformed", should assume responsibility for the retrospective evaluation of government programs on some form of selective and cyclical basis. If successful, this evaluation should extend to other types of policies.

2) To that end, a Senate committee(s) should engage, on an ad hoc basis, a small cadre of advisors with expertise in the particular program to be exaluated. These advisors would assist the members in formulating the relevant initial and follow-up questions to be addressed to the responsible Minister (in writing or in public hearings) and to assist the Senators in drafting written reports that set forth the arguments that they have heard and their findings.

3) The Senate committee(s) should be given a modest budget with which to commission evaluations or (interpretations of the evaluations perfomed by others) from informed persons or groups with

conflicting interests or values.

4) Ministers and their deputies should be assisted in responding to the Senator's questions by the policy analysts (program evaluators) currently on the staffs of departments.

5) If experience demonstrates that the Senate is successfully carrying out this responsibility, the mandate of the OAG should be returned to what it was originally: auditing the financial accounts of the Government of Canada in accordance with generally accepted accounting principles.

6) When (4) is implemented, the OCG's responsibility for ensuring that departments are carry out "value for money audits" should also be removed as redundant.

This set of changes would greatly increase accountability in government at little or no additional expense. Evaluation would be carried out in the adversarial/political context where it belongs. The "public good", which John Mayne dismisses as irrelevant to the work of policy analysts under the existing system, might even be served when members of Parliament and voters had available information on policy performance prepared from competing perspectives.

In this connection, it can be noted that the Senate, through its

Standing Committee on National Finances which has adopted the practice of tackling a single spending area each year, has played a more useful role in the Estimates process than the House, whose attempts to tackle the entire "Bluebook" through a plethora of committees have been documented to be nothing short of farcical.

[10]

The existing system of program evaluation is a costly and misleading charade. I would not expect the present Government, or any other Government, to be in favour of my proposal. Indeed, the Government Leader in the Senate would likely be opposed to it on the instructions of the Prime Minister if it were ever to be considered at that level. More substantive accountability is a goal to which Governments must pay lip-service. They recognize all too well, however, that more de facto accountability would make governing more difficult on a day-to-day basis.

This understandable concern of a Prime Minister, senior ministers and their principal advisors need not trouble the voters nor should it trouble the Liberal leader in the Senate who has the support of a majority of the members.

Some will object to the proposal that the Senate assume a responsibility that has been partially assigned, in name if not in substance, to the Auditor General on the grounds that the Senate consists of non-elected members often chosen for partisan reasons.

My rebuttal: AGs are also appointed rather than elected; incumbents to that Office can be no more "objective and "rational" than anyone else in carrying out policy analysis. Better explicit rather than implicit partisanship.

Others will no doubt argue that, aside from a few proposals adopted by Michael Wilson in his 1985 Budget, the Report of the Task Force on Program Review (the so-called "Nielsen Task Force") announced by Prime Minister Brian Mulroney in September, 1984 and released in April, 1986, had virtually no impact despite it's massive scope and cost. I do not accept this as a valid objection to my proposal. The Nielsen Task Force under another name was inaugurated with great secrecy before the Conservatives asumed office.

It was an admittedly "bureaucratic bashing exercise" from the start. The management consultants engaged on a contractual basis to undertake these evaluations when the operation "came out of the closet" had, by inclination or by direction, a shared Reganite perspective on the "proper" role of government. Those holding competing perspectives were excluded. By simultaneously dumping a massive number of highly controversial recommendations about every topic under the sun into the public arena it was palpable that a meaningful public debate was out of the question. The Government found safety in numbers.

Had the major issues been identified and tackled one by one in an

open forum with competing views and perspectives being expressed, Government might have maintained the status quo as it did in the face of the Nielsen Task Force criticisms but there would have been some acceptance of the process and government accountability would have been improved.

Footnotes

- [1] The author is a Professor of Economics and Director of the Botswana/Toronto Project, University of Toronto. I have discussed some of the ideas contained in this paper with Stefan Dupre of the Department of Political Science, University of Toronto and with Donald Smiley of the Department of Political Science, York University. Any in the merit in the paper is theirs: the faults are mine.
- [2] Steven G. Koven: Ideological Budgeting: the Influence of Political Philosophy on Public Policy. New York: Praeger Publishers. 1988. Pp.193.
- [3] John G. Mayne: a "Review" of The Politics of Program Evaluation, (edited by Dennis J. Palumbo. Beverly Hills, Sage Publications, 1987. Canadian Public Administration, Vol 31, No. 3 (Fall, 1988), pp 448-450.
- [4] See Douglas G. Hartle, The Expenditure Budget Process of the Government of Canada: a Public-Choice- Rent-Seeking Perspective, Toronto: Canadian Tax Foundation, 1988. Pp. 316. and The Expenditure Budget Process of the Government of Canada, Toronto, Canadian Tax Foundation. 1978. Pp. 179-192.
- [5] I do not want my plea for greater openness to be misinterp-

reted. I believe that record of cabinet committee proceedings should only be placed in the public domain after a long delay. I am not sanguine that more fully informed members of the House of Commons will be able to overcome the inordinate power of a recently elected majority government that is able to exercise virtually complete discipline over its backbenchers. I do not think it is romantic to suggest, however, that if the public had competing evaluations of policies and programs available the results of the decision making process would be more widely accepted as legitimate. This no small matter given the low regard in which GOVERNMENT is now held by many voters.

[6] Hartle (1988) op.cit. and Hartle, The Expenditure Budget Process of the Government of Canada. Toronto. Canadian Tax Foundation, 1978.

[7] By virtue of the the provisions of the Access to Information Act of 1982, Canadians may gain access to the "Background" information that is made available to Cabinet Committee members by the department putting forward policy proposals. Generally speaking, these briefing documents highlight those facts which are supportive of the department's proposals. Cabinet decisions, while treated as unanimous, are usually made in an adversarial context: the ministers responsible for other departments represent competing interests. Canadians do

not have access for twenty- years (if then) to the briefing notes prepared for the ministers opposing the department's proposals.

[8] The "Independent Review Committee on the Office of the Auditor General of Canada" commonly known after it's chairman as the "Wilson Committee".

[9] Hartle (1988), op.cit. p 192

[10] John B.S. Stewardt, The Canadian House of Commons. Toronto. University of Toronto Press, 1977.

ANNEXE "FN-23A"

ACCROÎTRE L'OBLIGATION DU GOUVERNEMENT DE RENDRE COMPTE :

PROPOSITION VISANT À CONFIER AU SÉNAT LA RESPONSABILITÉ

DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Par

Douglas G. Hartle [1]

C'est en essayant de faire pour cette Revue le compte rendu du livre de Steven G. Koven, intitulé : Ideological Budgeting : the Influence of Political Philosophy on Public Policy [2], que l'idée m'est venue d'écrire cet article. L'essence du livre de Koven est que l'analyse de politiques peut et doit être "objective" (c'est-à-dire dénuée de jugements subjectifs et politiques) et doit constituer le seul fondement de toute décision "rationnelle". Comme, selon moi, une telle approche exigerait que "l'analyste de politiques ait des attributs divins, je l'ai donc rejetée. Après coup, j'ai compris que certains lecteurs pourraient avoir l'impression que je suis d'accord avec les idées de John Mayne, du Bureau du Contrôleur général du Canada [BCG], exprimées dans son compte rendu du "The Politics of Program Evaluation", publié dans le numéro d'automne 1988 de cette Revue [3]. Analyser les idées de ces deux auteurs, tout en exposant sa propre position, s'est révélé une tâche impossible dans le cadre restreint d'un compte rendu de livre.

Contrairement à Koven, je crois que les analystes de politiques doivent considérer le processus d'élaboration des politiques de la même façon qu'un procès qui se déroule dans une salle de tribunal. Les analystes de politiques, qui ne travaillent pas comme fonctionnaires, seraient les experts-témoins. Ils peuvent être appelés ou non, au propre ou au figuré, à témoigner en

faveur de la position défendue par l'une ou l'autre des deux parties adverses ou, si on les considère comme les "amis de la cour", ils peuvent être appelés à expliquer au juge ou au jury un sujet complexe.

Les analystes de politiques, qui sont fonctionnaires, auront pour mission de présenter le point de vue de leur client (en l'occurrence le ministère), avec autant de vigueur que possible, tout en se conformant aux règles fondamentales de la preuve et de la procédure équitable.

Les analystes de politiques, fonctionnaires ou non, qui croient pouvoir jouer simultanément les rôles d'avocats de la partie plaignante, de la défense et de juges ou jury, s'illusionnent ou bien se croient imbus de l'omniscience et de la sagesse divine.

Dans cet article, je soutiens également que le contexte créé au sein du gouvernement du Canada pour la tenue de l'évaluation des programmes et la vérification de l'optimisation des ressources (vers 1972-1975), préfigurait déjà une tentative coûteuse pour faire accroire au public que le gouvernement avait fait des améliorations considérables au chapitre de l'obligation de rendre compte. À partir de la preuve examinée [4], je suis arrivé à la conclusion que les évaluations de programmes effectuées par les ministères sur l'ordre du BCG qui, à son tour, impose cette exigence sur l'ordre du Bureau du Vérificateur général du Canada (BVG), étaient et sont encore essentiellement un abus de confiance, ou si vous préférez, une farce ou une astuce de relations publiques.

Le système fédéral actuel d'évaluation de programmes, auquel le BVG donne le titre trompeur "d'évaluation de l'optimisation des ressources", est structuré minutieusement de façon à projeter en apparence une certaine image de transparence tout en évitant de

fournir des renseignements sur des questions essentielles qui pourraient susciter chez le public la critique des programmes existants.

Je soutiens que l'on pourrait grandement améliorer l'obligation pour le gouvernement de rendre compte de la performance passée de ses politiques et programmes en enlevant, dans une première étape, au BVG et au BCG la responsabilité de l'évaluation des programmes (la responsabilité de ces deux organismes dans ce domaine étant déjà grandement circonscrite pour des raisons que je fournirai plus tard) pour la confier à un organisme ouvertement politique, le Sénat par exemple, où des évaluations concurrentes (ou des interprétations concurrentes d'évaluations) pourraient faire l'objet d'audiences publiques et être versées aux archives.

Par "première étape", je veux dire qu'il serait prudent pour le Sénat de se borner au tout début à l'évaluation rétrospective des programmes de dépenses du gouvernement. Au cas où ce travail se révélerait un succès, on pourrait ajouter au calendrier des activités du Sénat l'évaluation rétrospective de politiques intéressant d'autres domaines.

Je ne veux nullement insinuer que le Sénat aurait le pouvoir de modifier les dépenses proposées par le gouvernement au pouvoir et adoptées par la Chambre des communes. Je conçois plutôt le Sénat comme un organisme qui, par le truchement d'un ou plusieurs comités créés à cette fin, offrirait une tribune où seraient exposées des évaluations concurrentes des programmes de dépenses en vigueur, y compris les évaluations des ministères chargés de l'application de ces programmes.

Le Comité des Comptes publics de la Chambre des communes effectue officiellement l'examen rétrospectif minutieux des dépenses du

gouvernement dans le cadre du système actuel. Par tradition, le président du Comité n'est pas membre du parti au pouvoir, lorsqu'il s'agit d'un gouvernement majoritaire, il n'en demeure pas moins que c'est la majorité des membres de ce comité qui impriment l'orientation voulue aux réunions. Étant donné l'observance rigoureuse de la discipline de parti par les membres, le Comité se trouve dans l'impossibilité de porter ses délibérations sur des sujets qui pourraient nuire au gouvernement ou à la bureaucratie. En outre, le Comité se fonde essentiellement sur les conseils émanant d'une seule source : le BVG et son rapport annuel. Cette dépendance, si elle convient parfaitement lorsqu'il s'agit de comptabilité financière, manque totalement de pertinence lorsqu'il est question de la prétendue "optimisation des ressources", pour des raisons que je donnerai plus tard.

La justice, dit-on, se résume aux décisions de la Cour. Cette remarque coule de source puisque, du moins en principe, le plaidoyer des deux parties est présenté en public selon des règles de procédures bien établies. Je soutiens que ce même principe devrait s'appliquer aux décisions concernant les politiques publiques, qui constituent l'essence d'une société démocratique : l'intérêt général est satisfait lorsque le Parlement "qui est ici distinct du pouvoir exécutif" prend des décisions en vue de la poursuite ou de la modification des politiques en vigueur ou encore de l'adoption de nouvelles politiques, en se fondant uniquement sur des analyses concurrentes de l'information qui éclairent le choix à faire et qui sont versées aux archives publiques.

Malheureusement, tel n'est pas le cas actuel, notamment lorsqu'il s'agit de la décision implicite de poursuivre les politiques en vigueur d'une façon générale, et les programmes de dépenses en particulier. En réalité, lorsqu'il s'agit d'évaluer les

programmes de dépenses, nous ne sommes pas encore arrivés à un accord de principe pour que la légitimité de cette évaluation découle de la discussion publique des positions concurrentes fondées sur les données factuelles disponibles qui sont interprétées à travers le prisme des valeurs ou des intérêts conflictuels.

Définitions de certains termes

Étant donné que l'analyse de politiques a été traitée avec une scolastique si pointilleuse par bon nombre d'auteurs au cours des deux ou trois dernières décennies, et que je tiens à mettre ma pensée à la portée de ceux qui n'ont pas suivi les discussions compliquées tenues à ce sujet, je dois définir ce que je veux dire par certains termes.

Les politiques sont mises en oeuvre par le truchement d'instruments de politique telles que les mesures relatives aux taxes, aux dépenses et à la réglementation. L'analyse de politiques comporte l'évaluation - de façon prospective ou rétrospective - de certaines politiques données, telles qu'elles sont appliquées par des organismes spécifiques, relativement aux critères de rentabilité ou d'avantages nets pour le pays et la société (analyse coûts-avantages). Par souci de concision, le terme "évaluation" englobera ces deux critères.

La minimisation du coût des achats du gouvernement (économie) et la maximisation de la performance opérationnelle (efficience) sont des conditions nécessaires mais non point suffisantes de la maximisation de la rentabilité ou des avantages nets pour l'ensemble du pays et de la société. Par conséquent, si un programme de dépenses donne de mauvais résultats, si les dépenses indexées à l'inflation qu'occasionne le programme restent inchangées, toute mesure visant à augmenter l'économie et à

accroître l'efficacité, ou les deux, rendra les résultats encore pires. Par contre, si un programme de dépenses donne de bons résultats, toute mesure visant à augmenter l'économie ou à accroître l'efficacité donnera des résultats encore meilleurs sans pour autant faire augmenter les sorties de fonds indexées à l'inflation, ou permettra d'arriver à des résultats tout aussi bons, mais avec un coût budgétaire réel moins élevé. Il s'ensuit donc qu'il y a lieu de se demander si l'amélioration apportée sur le plan des économies réalisées ou de l'efficacité, accroît, en soi, la rentabilité du programme en question ou les avantages nets qu'il procure à l'ensemble du pays.

L'évaluation rétrospective des programmes de dépenses du gouvernement est donc une division de l'analyse de politiques. L'évaluation rétrospective des programmes du gouvernement, au seul plan de l'économie ou de l'efficacité, représente une subdivision de cette division et peut, si elle est effectuée isolément, donner des résultats négatifs. Pourtant, même les questions apparemment banales d'économie et d'efficacité ne sont pas exemptes de considérations suggestives et politiques. Examinons l'exemple hypothétique suivant.

On a décidé de construire un quai à l'endroit X où le taux de chômage est constamment élevé. On pourrait réaliser des économies en concluant un marché avec le soumissionnaire qui propose le prix le moins élevé et qui, selon les données dont on dispose, importera les matériaux nécessaires d'un endroit Y où le taux de chômage est très faible. Supposons que parmi les soumissionnaires qui demandent un prix plus élevé, celui qui figure juste après lui sur la liste propose de recourir à des matériaux qui coûtent plus cher mais qui sont produits dans la région en question.

On voit bien dans ce projet que la réalisation "d'économies" n'est pas rentable si le gouvernement doit par la suite adopter d'autres mesures plus coûteuses pour créer dans la région X en question la même quantité d'emplois qu'aurait générés le contrat s'il était accordé au soumissionnaire qui propose un prix un peu plus élevé.

Koven : la vaine recherche d'une analyse de politiques non fondées sur des valeurs

N'était ce retour marqué vers la droite, enregistré dans les préférences de l'électorat américain, comme l'a illustré le succès de l'ancien président Reagan aux élections, le livre de Steven Koven sur l'élaboration du budget et les idéologies n'aurait probablement pas été écrit. La première lecture de cet ouvrage m'a laissé deux impressions. J'ai été d'abord frappé par les vastes connaissances de l'auteur en philosophie politique et par l'intérêt qu'il y montrait : et j'ai été également frappé par sa profonde angoisse au sujet de ce qu'il percevait comme la politisation croissante du processus d'élaboration et d'évaluation des politiques aux États-Unis. Cet érudit n'avait-il peiné toute sa vie dans les entrailles de la bureaucratie de Washington pour effectuer une analyse et une évaluation de politiques objectives que pour finir par se rendre compte, presque sur son lit de mort, qu'il s'agissait là d'une cause perdue?

Lorsque j'ai repris le livre avant d'en rédiger la critique, j'ai décidé de jeter un coup d'oeil à la "Bibliographie" pour voir si on faisait référence à d'autres ouvrages du même auteur. Comme je l'avais bien deviné, on mentionnait sa thèse de doctorat non publiée sous ce titre : "The Impact of Political Ideology on Socioeconomic and Budgetary Dynamics" qui a été présentée à la University of Florida en 1982. Cette découverte m'a surpris. Le

livre semblait clairement provenir de la thèse, mais le ton et le message du livre ne me semblaient pas être le travail d'une récente thèse de doctorat.

Le mystère s'est élucidé lorsque j'ai trouvé à la fin du livre couvrant la moitié d'une page non numérotée, quelques mots sous la rubrique : "Au sujet de l'auteur". Steven Koven, ai-je appris, a obtenu un baccalauréat en administration commerciale en 1968. Il a combattu dans les forces armées américaines au Vietnam; il a travaillé dans quelques organismes importants du gouvernement des États-Unis; il a terminé sa maîtrise en 1975 au Baruch College; il a enseigné l'administration publique américaine et générale en Europe pendant deux années et enseigne actuellement ces sujets à l'Iowa State University.

Je m'étends, peut-être trop longuement sur ces notes bibliographiques, parce que "la sympathie nous rend merveilleusement aimable". J'étais également peu satisfait de ce que j'avais vu de l'analyse et de l'évaluation de politiques au sein du gouvernement du Canada au cours de mes cinq années passées au Secrétariat du Conseil du Trésor à la fin des années 60 et au début des années 70 : moi aussi, j'avais laissé la fonction publique pour l'enseignement universitaire (et autres occupations) bien que les frustrations que j'éprouvais en effectuant des analyses de politiques dans le système ne fussent pas à l'origine de mon départ : j'ai également écrit des livres sur le système budgétaire du gouvernement (dans mon cas deux livres sur le processus d'élaboration des budgets des dépenses du fédéral, qui ont été publiés par l'Association canadienne d'études fiscales en 1976 et en 1988) [6].

Toutefois, nous avons des conceptions remarquablement différentes sur l'analyse politique et le rôle qui convient à l'analyste politique.

En résumé, Koven voit le problème de la façon suivante :

a) lorsqu'un candidat à la présidence, qui semble s'être résolument engagé à défendre une idéologie donnée (le conservatisme de Reagan par exemple), reçoit un mandat non équivoque de la part des électeurs (peut-être parce que ceux-ci sont séduits par son style et son apparence plutôt que par son idéologie) le président nomme des fanatiques partageant la même idéologie que lui à des postes de commandement au sein du gouvernement;

b) ces fanatiques qui souvent ne détiennent pas les titres "professionnels" requis, réussissent à opérer des changements de politiques qu'ils jugent conformes à leur idéologie même s'il est prouvé de façon "objective" que de tels changements seront sans efficacité ou empireront la situation;

c) ces fanatiques faussent également les évaluations de politiques effectuées dans les services internes ou celles commandées par le gouvernement soit pour donner mauvaise apparence aux politiques qu'ils jugent incompatibles à leur idéologie, même lorsqu'elles sont objectivement bonnes, soit pour donner bonne apparence aux politiques qu'ils jugent compatibles à leur idéologie, même lorsqu'elles sont objectivement mauvaises.

Ainsi, selon Koven, lorsque la majorité des électeurs élisent un gouvernement qui défend une position idéologique extrême, l'élaboration du budget est dominée par le "politique" plus que par le "rationalisme" au détriment des intérêts de l'électorat. Selon les termes de Koven :

Aujourd'hui, les analystes de politiques se doivent de connaître les idéologies politiques. Cette connaissance

doit servir à établir la démarcation entre l'analyse de politiques objective et l'idéologie. L'objectivité ne commencera à jouer un rôle de plus en plus important dans l'élaboration des politiques que si l'on parvient à isoler et à contrôler la pensée idéologique. L'analyse des politiques s'effectuant avec une plus grande objectivité, le public pourra un jour mieux comprendre les conséquences des politiques. Il pourra alors mieux se faire des jugements éclairés sur les politiques publiques et être mieux servi grâce à une compréhension plus objective des positions qui servent de fondement à certaines politiques. L'incidence de l'idéologie sur les politiques publiques se dégagent nettement d'un examen des expériences budgétaires du gouvernement Reagan. (page 158)

Il ne fait aucun doute que des analystes de politiques de droite, qui faisaient partie du gouvernement du Président Franklin Roosevelt par exemple, pouvaient bien avoir eu des préoccupations analogues. L'analyse de politiques, qui dans ses sommets les plus élevés, n'est ni plus ni moins que la micro-économie appliquée, se pratiquait bien avant la lettre.

Il faut reconnaître que l'expérience du Canada diffère de l'expérience des États-Unis : le gouvernement de Mulroney n'est pas si éloigné de la droite du continuum politique des gouvernements Reagan/Bush. En réalité, l'idéologie a joué dans l'histoire politique du Canada un rôle considérablement moindre qu'elle semble l'avoir fait dans celle des États-Unis. Les changements de gouvernement au Canada se sont pas, dans la bureaucratie fédérale, l'occasion de renouvellements massifs de cadres de la haute direction qui se produisent après l'accession au pouvoir, à Washington, d'un nouveau président. Pourtant, il est clair que la tentative de Mulroney d'augmenter le nombre, le niveau et l'influence des cadres - conseillers ministériels

nommés à des postes politiques (ces nominations diffèrent de celles faites par la Commission de la Fonction publique) - est une manoeuvre de rapprochement du modèle de Washington.

En outre, le système de gouvernement des États-Unis est beaucoup plus ouvert à l'examen public que le système "parlementaire" du Canada. Aux États-Unis, en raison du droit d'accès du Congrès à l'information détenue par le gouvernement et de la moins grande discipline imposée par les partis politiques aux membres élus au Congrès, les électeurs peuvent apprendre beaucoup sur la façon dont le service administratif prend les décisions et sur les raisons pour lesquelles il les prend. (Les interventions du service administratif à Washington qui ont permis de réduire le nombre d'accusations contre le colonel Oliver North dans l'affaire de vente d'armes à l'Iran au profit des Contras montrent toutefois que même aux États-Unis la transparence a ses limites).

Au Canada, les électeurs ne voient que ce que le Cabinet choisit de leur révéler sur les raisons qui expliquent le choix de ses politiques. [7]

Bien que ces différences soient importantes, mon désaccord avec Koven transcende, selon moi, les deux premières. La différence dans le degré de "transparence" qui existe dans les deux systèmes est plus fondamentale dans le contexte de cette critique.

Selon moi, les décisions des gouvernements doivent, par définition, nécessairement être dominées par des considérations d'ordre plutôt "politique" que "rationnel", si par "rationnel" on veut dire que les gouvernements ne doivent adopter que les politiques qui, de par la prépondérance de la preuve "objective", permettront mieux de réaliser les objectifs énoncés ou qui

maximiseront les avantages nets pour l'ensemble du pays et de la société.

Il existe plusieurs raisons pour lesquelles ni le "politique" ni le "rationnel" ne peut constituer le critère déterminant sur lequel le parti au pouvoir fonde ses décisions de politiques :

1) Les objectifs et les buts des politiques sont presque toujours définis en termes vagues et réthoriques afin d'attirer le plus grand nombre d'électeurs possible. Par voie de conséquence, les indicateurs statistiques qui peuvent servir à mesurer par substitution la réalisation ou l'échec d'un objectif font l'objet de discussions légitimes. Même si on arrivait à s'entendre sur les indicateurs statistiques pertinents, comment pourrait-on les pondérer dans l'évaluation des programmes de rechange? L'attribution de ces coefficients de pondération comporte inévitablement des jugements de valeur. En l'absence de directives ministérielles quand à ce choix, qui est presque universel, l'analyste ne peut s'empêcher d'imposer ses propres valeurs.

Le même raisonnement s'applique à l'analyse coûts-avantages : les marchés ne sont pas parfaits, ainsi donc les prix des marchés, tels que les taux d'intérêts en vigueur, ne peuvent refléter entièrement le coût d'opportunité "réel" des ressources. Et lorsqu'il n'y a pas de prix de marché, et que des valeurs doivent être attribuées, par exemple le coût social des dommages infligés à l'environnement ou la valeur d'une vie humaine, la subjectivité est inévitable.

Ces entorses à l'objectivité totale n'ont intrinsèquement rien de "mauvais", lorsque l'analyste explique les hypothèses fondamentales et la sensibilité des résultats face à ces hypothèses. Ceux qui croient en des valeurs différentes

désapprouveront bien entendu les résultats. Toutefois, ils peuvent facilement vérifier comment les résultats dont on fait état pourraient changer si d'autres hypothèses étaient choisies.

Étant donné que des différences de valeurs se rencontrent partout, la définition de politiques dans une démocratie s'effectue invariablement selon une sorte de plaidoirie. Dans le système de gouvernement parlementaire avec Cabinet, la plupart de ces procès se déroulent à huis-clos : dans les ministères ou dans les réunions interministérielles ou dans les comités ministériels. La partie publique se déroule à la Chambre des communes où des équipes astreintes à la discipline de leur parti mènent les débats qui opposent le parti au pouvoir à une ou plusieurs parties d'opposition. L'analyste de politiques interne qui pense que ces résultats doivent être acceptés pour argent comptant et être suivis avec promptitude est soit arrogant, soit naïf ou les deux à la fois.

Puisque la tâche du politicien consiste à créer des coalitions de groupes d'électeurs (ou de leurs représentants), en conciliant les intérêts concurrents, la plus grande spécificité d'une bonne analyse de politiques ne peut servir qu'à faire ressortir les différences fondamentales que le politicien essaie de surmonter ou de cacher. Ces analystes de politiques consciencieux qui s'évertuent à tirer au clair ce que leurs maîtres élus veulent cacher seront considérés comme faisant partie du problème plutôt que de la solution à moins que l'accès aux résultats ne soit réservé qu'au seul politicien pour lequel ils ont été préparés. Même lorsque la confidentialité est garantie, l'analyste de politiques doit lutter contre le fait que les politiciens et les cadres supérieurs, à l'instar des autres êtres humains, essayeront instinctivement d'étrangler l'analyste, qui est porteur de mauvaises nouvelles.

2) Le choix des instruments de politiques est également truffé de valeurs : certains moyens sont totalement inacceptables pour pratiquement tous les électeurs. Par exemple la confiscation des terres avant que toute la compensation n'ait été décidée par une procédure équitable); certains électeurs préfèrent de beaucoup certains éléments de politiques à d'autres (ils préfèrent souvent les règlements aux mesures relatives aux taxes ou aux dépenses qui pourraient atteindre à peu près le même résultat avec plus de transparence). Dans l'analyse de politiques classique, on ignore traditionnellement que les fortes préférences de l'électorat figurent souvent parmi les autres moyens à considérer. Il est certain que les politiciens ne seront pas indifférents au choix des moyens s'ils remarquent que l'électorat se soucie de cette dimension du changement de politiques.

3) Pratiquement toutes les politiques, lorsqu'elles sont appliquées, ont des effets secondaires positifs et négatifs sur la réalisation d'autres objectifs avec lesquels elles n'ont aucun rapport. Quelles valeurs attribuer à ces gains et à ces pertes inattendues? Là encore, il est inévitable de porter des jugements de valeur de nature intrinsèquement politique.

Pour illustrer ce que je viens de dire, disons que de nombreux objectifs de politiques énoncés sont essentiellement "de la fumée et des miroirs" conçus pour distraire les électeurs non informés ou non organisés, de l'intention réelle du parti au pouvoir : transférer les revenus et la richesse de nombreux électeurs - par des moyens et en des quantités qui ne leur permettent pas de remarquer leurs pertes ni d'organiser une opposition bruyante - afin d'obtenir l'appui et ainsi le vote d'un nombre relativement restreint d'électeurs opportunistes.

De nombreux projets de travaux publics, de programmes d'aide agricole et de mise en valeur de région tombent dans cette catégorie.

Devant ces genres de programmes, l'analyste de politiques consciencieux arrive en général à la conclusion suivante : étant donné que le parti au pouvoir a décidé de procéder à de tels transferts, la meilleure politique serait de verser directement l'argent aux bénéficiaires visés. Entre autres avantages, on peut promettre une réduction des coûts administratifs et une diminution des effets secondaires non désirés.

Bien entendu les ministres ne pourraient jamais accepter un tel conseil : car s'ils le suivaient, ils soulèveraient la colère des perdants et amèneraient ceux-ci à demander des avantages équivalents et en même temps ce conseil leur ferait perdre l'appui des gagnants qui ne voudraient pas accepter d'être étiquetés comme des "mendiants" ni courir le risque d'être à la merci des futures réductions budgétaires auxquelles une telle transparence donnerait lieu.

En bref, l'analyse de politiques et l'évaluation de politiques ne peuvent être aussi dénuées de valeurs "c'est-à-dire apolitiques" que Shoven le pense et qu'il voudrait le faire croire à ses lecteurs, une utilisation libérale (jeu de mots voulu) de termes tels que "objectif" et "rationnel", malgré tout.

Les critiques que je formule contre l'évaluation des programmes telle qu'elle est pratiquée au sein du gouvernement du Canada, sont tout à fait différentes.

Comparaison de l'efficience politique et de l'efficience économique : la perception du rôle de l'analyste de politiques intra-muros.

Les ministres sont experts à réaliser ce que j'appelle "l'efficience politique" : ils apportent des changements aux politiques en vigueur lorsqu'ils sont convaincus que l'avantage politique net qu'en tirera le parti au pouvoir sera maximisé (c'est-à-dire lorsqu'ils ont de meilleures chances d'être réélus et de devenir des ministres importants au sein d'un gouvernement majoritaire). Il est fort improbable que la recherche d'une meilleure efficience politique amène les ministres à effectuer des changements aux politiques en vigueur, qui portent la marque "efficience économique" (mieux connue dans le commerce sous le nom d'économie, d'efficience et d'efficacité).

Cette différence s'explique pour au moins trois raisons, que je cite ici sans ordre précis.

a) Il est fort improbable que la bureaucratie propose des changements de politiques de nature à entraîner une perte des pouvoirs du ministère, des réductions de personnel ou une diminution des niveaux de classification de poste. D'ailleurs, les hauts fonctionnaires s'opposeraient vigoureusement à ces changements si les ministres les proposaient.

b) Dans l'ensemble, les électeurs peuvent profiter énormément des améliorations apportées à l'économie, d'une plus grande efficience ou d'une meilleure rentabilité, mais il est fort improbable que les bénéficiaires parviennent identifier la source de leurs gains tandis qu'il est presque certain que les perdants eux arriveront à déterminer d'où proviennent leurs pertes afin de voter en conséquence.

c) Les améliorations de l'efficience politique donnent lieu presque invariablement à l'adoption de mesures visant à prodiguer un traitement plus favorable aux électeurs opportunistes plutôt

qu'aux électeurs engagés, quelles que soient leurs convictions politiques. Mais ces traitements inégaux provoquent des changements de comportement non politique chez ceux qui sont traités défavorablement lorsqu'ils s'efforcent d'obtenir de meilleurs avantages pour eux-mêmes.

Sauf dans des circonstances exceptionnelles, cet abandon intentionnel de la voie de la neutralité économique pour des raisons politiques réduit le bien-être économique des résidents de l'ensemble du pays. Étant donné que ce coût national ne se manifesterait que par un ralentissement de l'amélioration du niveau de vie de l'électeur moyen relativement à ce qu'il aurait été autrement, l'ensemble des électeurs ne remarqueront pas leurs pertes - il s'agira d'un manque à gagner relativement aux possibilités de revenu - sauf peut-être, lorsqu'ils compareront la performance économique globale de leur pays avec celle des autres pays qui se sont gardés de prendre de telles mesures politiques. Le fait que cette différence est presque certainement l'une parmi de nombreuses autres, signifie que même cette disparité à l'échelle internationale peut s'expliquer en règle générale.

La lutte farouche que se livrent les partis politiques pour obtenir la faveur de l'électorat oblige le parti au pouvoir à faire semblant d'accorder aux électeurs indécis les avantages analogues ou supérieurs à ceux que le parti d'opposition accorderait s'il devait accéder au pouvoir à la prochaine élection.

Lorsque les ministres envisagent d'adopter une nouvelle politique ou de modifier une politique en vigueur en vue de donner l'apparence voulue, et que de son côté l'analyste croit que cette politique ne sera certainement pas à l'avantage de l'ensemble des électeurs ou aura des effets secondaires dévastateurs pour un

groupe d'électeurs donné, il est obligé d'informer les ministres en question de ces conséquences en privé.

Selon moi, si l'avertissement est reçu, compris et rejeté, l'analyste interne devra soit accepter le jugement du ministre et passer à d'autres activités, soit démissionner. Toutes choses étant égales d'ailleurs, si la décision du ministre est fondée sur des valeurs généralement acceptées qui diffèrent de celles de l'analyste, celui-ci n'a pas de raisons valables de présenter sa démission pour une "question de principe", bien qu'une démission ou une mutation puisse être appropriée sous l'angle de la satisfaction professionnelle.

Si, par contre, la décision ministérielle se fonde sur des valeurs qui sont inacceptables dans une société civilisée ou pour lesquelles l'analyste a une aversion profonde (bien qu'elles soient généralement acceptées par les autres), l'analyste doit démissionner en fournissant publiquement les raisons de son geste dans le premier cas, ou, dans le deuxième cas, chercher à obtenir une affectation où cette valeur particulière ne s'applique pas.

À partir de cette perspective, je crois que les analystes de politiques qui travaillent au gouvernement ont un rôle fort utile, bien que souvent frustrant et même douloureux, à jouer. Leur expérience et leur formation devraient leur permettre de prévoir des conséquences non désirées qui échappent aux ministres. C'est rendre service au pays et à ces ministres que d'attirer leur attention sur ces conséquences. Les meilleurs fonctionnaires se sont toujours acquittés de cette tâche. Mais de temps en temps, les analystes auront entre autres fonctions de justifier les politiques en vigueur ou les changements à y apporter, qui ne sont pas compatibles avec leurs jugements personnels.

C'est précisément dans ces cas que les fonctions de l'analyste deviennent un "travail" au vrai sens du terme. Dans ces circonstances omniprésentes, l'analyste ne peut trouver satisfaction que dans le sentiment d'avoir accompli un travail "professionnel"... qui peut aller par exemple jusqu'à rendre un argument aussi irrésistible que possible sans falsifier les données essentielles ni utiliser les statistiques de manière trompeuse.

Perception de John Mayne du vrai rôle de l'analyste de politiques interne chargé de l'évaluation des programmes de dépenses

De ce que je viens de dire, il se dégage que je pense que l'analyse de politiques qui touche des décisions de politiques peut mieux se caractériser comme une munition qui, lorsqu'elle se révèle avantageuse, est utilisée par un acteur ou un groupe d'acteurs qui participent à une procédure qui se déroule foncièrement entre deux parties adverses. À quelques exceptions près, si l'analyse est jugée inutile pour défendre une position de politique ou pour attaquer une position défendue par les opposants, elle ne répondra pas de toute évidence au but visé. Cela ne m'amène pas à partager l'idée soutenue par John Mayne dans son récent compte rendu où il affirme :

On peut identifier deux fonctions utiles de l'évaluation. L'une est celle du chercheur traditionnel, qui améliore le champ général des connaissances sur les politiques et les programmes du gouvernement. L'autre est celle de l'analyste qui participe au travail politique et bureaucratique, en permettant aux administrateurs publics de mieux comprendre certains programmes publics donnés...

Les chercheurs qui essaient d'être des administrateurs publics ainsi que les administrateurs publics qui essaient

de faire de la recherche sont tous deux des professionnels malheureux, haïs et frustrés.

Quelques paragraphes plus loin Mayne fait quelques commentaires favorables sur l'un des documents utilisés pour le compte rendu :

Patton se rend à l'évidence que l'évaluation est politique et continue de discuter sur ce que les évaluateurs peuvent faire alors pour mieux utiliser l'évaluation. Son approche centrée sur l'utilisation met l'accent sur le souci constant de l'emploi et de la fourniture de l'information nécessaire à un utilisateur principal bien identifié de l'évaluation. On reconnaît clairement que le client qui demande une évaluation n'est pas normalement "l'intérêt général" mais plutôt quelque dépositaire d'enjeux, par exemple celui qui finance le programme.

Il termine son étude de la façon suivante :

Si l'évaluation de programmes est considérée comme faisant partie de l'administration publique, plutôt que comme une recherche et une réforme sociale, il me semble alors que la plupart des problèmes concernant l'évaluation qui sont discutés dans [le livre faisant l'objet de la critique] ne se posent plus. Seul Patton adopte cette opinion et, partant, produit le seul article logiquement cohérent. Les autres... voient l'évaluation de programmes comme une recherche et ainsi se trouvent obligés de soutenir que, même si les évaluateurs doivent tenir compte de la politique, ils sont en réalité au-dessus d'elle, et recherchent la vérité dans l'intérêt général. En réalité, plusieurs se plaignent des formes actuelles que revêt la démocratie occidentale, et semblent préférer quelque forme de "gouvernement populiste". L'évaluation de programmes, notamment aux États-Unis,

n'avancera pas tant que les meneurs dans ce secteur continuent de croire qu'ils sont engagés dans la recherche des sciences sociales et souhaitent toujours faire partie de l'administration publique.

Je peux comprendre l'impatience de Mayne envers les analystes de politiques internes qui adoptent une attitude divine, comme je l'ai clairement montré dans la critique de la position de Koven. Là où je le désapprouve, c'est lorsqu'il semble accepter le cadre actuel dans lequel cette dimension de l'analyse politique, appelée évaluation de programmes est effectuée dans le gouvernement fédéral.

Mayne, l'un des fonctionnaires les plus importants et les plus influents du Bureau du Contrôleur général, pense qu'étant donné que les exigences d'évaluations de programmes font maintenant partie officiellement des procédures du gouvernement fédéral, et constituent de ce fait un aspect institutionnalisé de "l'administration publique", le seul souci de l'analyste consiste ou doit consister à servir un client : "le principal dépositaire d'enjeux, c'est-à-dire celui qui finance le programme".

J'imagine que par "principal dépositaire d'enjeux" et "celui qui finance les programmes" Mayne veut dire le BCG ou le Conseil du Trésor ou, de façon plus réaliste, la Direction des programmes du Secrétariat du Conseil du Trésor. Il ne peut guère penser au contribuable ou à l'électeur comme étant le principal dépositaire d'enjeux, autrement il ne serait pas arrivé à la conclusion que "l'intérêt général" est traité ou doit être traité d'une façon qui soit tout à fait sans rapport avec l'analyste de politiques engagé dans l'administration publique.

Si les perceptions qu'a Mayne du rôle de l'analyste de politiques reflète fidèlement l'opinion répandue au BCG et peut-être chez

bien d'autres cadres supérieurs du gouvernement, comme on me l'a déjà dit, alors les contribuables et les électeurs canadiens sont trompés. Ils payent, dans leurs comptes de taxes, une farce qui se déroule en grande partie à huis-clos.

John Mayne, et les tenants de ce courant de pensée, ont la mémoire courte en ce qui concerne les origines pas tout à fait nobles de l'actuel système d'évaluation de programmes ou encore ils croient en une sorte d'immuabilité du contexte actuel dans lequel se déroule l'évaluation de programmes.

Les origines douteuses de la vérification de l'optimisation des ressources au gouvernement du Canada

Les ministres ont accepté l'évaluation de programmes, qui se cache actuellement sous la sottise rubrique de "vérification de l'optimisation des ressources" au BCG, en raison de la pression exercée par James Macdonnell. Probablement à titre de condition de son acceptation du poste de Vérificateur général au début des années 70, Macdonnell a fait créer un comité consultatif qui se composait uniquement, si j'ai bonne mémoire, de comptables agréés de renom. [8]

À ce moment-là, les principales firmes comptables faisaient la promotion du concept de "vérification intégrée". En essence, cela signifiait que les clients du secteur privé qui engageaient une firme comptable pour vérifier leurs comptes financiers devraient également engager la même firme (ou l'aile de consultation de gestion de cette firme) pour évaluer ses pratiques de gestion.

La vérification intégrée était un programme inventé par les comptables pour faire augmenter la demande de leurs services de consultation de gestion... particulièrement les services de la

branche de consultation de gestion de cette firme de vérification plutôt que ceux d'un groupe rival de consultants en gestion. Point n'est besoin de dire que les membres du comité consultatif qui vendaient ce concept dans le secteur privé ont recommandé que le pouvoir du Vérificateur général soit élargi de façon à comprendre la vérification intégrée et la vérification de l'optimisation des ressources. Étant donné que presque tous les membres de la profession comptable affirmaient que la vérification de l'optimisation des ressources était utile à la General Motors, pourquoi quelques-uns des membres des plus influents ne militeraient-ils pas en faveur de l'adoption par le gouvernement fédéral d'un concept analogue? Les ministres et les cadres supérieurs qui étaient chargés d'étudier cette demande étaient, ce qui n'était pas surprenant, opposés à cet élargissement du pouvoir du BVG de façon à englober la vérification de l'optimisation des ressources. Ils étaient pleinement conscients que la vérification de l'optimisation des ressources comportait intrinsèquement des jugements politiques qui étaient différents des jugements professionnels. Pourtant, il était hors de question de donner des réponses évasives, cela pour deux raisons.

a) D'un côté, les médias (et probablement les électeurs) appuyaient sans équivoque et appuient encore le rôle du BVG et, de l'autre, il y avait les révélations embarrassantes contenues dans le Rapport annuel du Bureau (pour ne pas mentionner les convocations du VG devant le Comité des Comptes publics). Le VG et son personnel étaient et sont encore considérés comme les gardiens de la "vérité" et le protecteur de "l'intérêt public" contre le pouvoir administratif diabolique. Ils sont perçus comme des gens imbus "d'objectivité" et de "rationalisme" comme Koven voudrait que soient perçus les analystes de politiques.

b) Le prédécesseur de Macdonnell, Maxwell Henderson, a été en mesure de convaincre les médias que le gouvernement au pouvoir (en la personne du président du Conseil du Trésor d'alors, C. M. Drury) avait essayé de faire taire le titulaire du poste de président du Bureau, parce que quelques-unes de ses révélations sur les "dépenses non productives" avaient embarrasser le gouvernement. Pour le ministre chargé de la gestion dans la Fonction publique, une querelle publique avec un seul Vérificateur général pourrait passer pour une incompatibilité de caractère (dans cette dispute je crois que Drury avait raison et que Henderson avait abusé de la confiance placée en son Bureau). Toutefois, le fait de rejeter les recommandations de son successeur, notamment lorsqu'il transmettait simplement les recommandations d'un projet de comité de comptables, allait être exploitée par les électeurs pour confirmer les allégations des médias.

Pour ces deux raisons, les autorités constituées ont accédé, malgré eux, à ce qu'ils considéraient comme étant la partie la moins préjudiciable de la demande de Macdonnell : les pouvoirs du Vérificateur général ont été élargis de façon à lui permettre de faire des rapports visant à déterminer si les ministères effectuaient ou non des évaluations mais aussi si les évaluations devaient être faites par les ministères eux-mêmes. Le BVG n'avait pas le mandat d'évaluer la qualité de ces évaluations internes. En outre, le Vérificateur général n'avait pas le pouvoir de mentionner dans ses rapports les mesures correctives prises ou laissées de côté par le gouvernement, même s'il mettait le doigt sur des évaluations négatives.

Macdonnell a également insisté pour que le Bureau du Contrôleur général soit placé sous la responsabilité du Président du Conseil du Trésor. Le BCG devait, entre autres choses, établir les

normes d'administration financière et d'évaluation de programmes et veiller à ce que les ministères les respectent.

Ainsi a été créée l'obligation pour les ministères et les organismes d'effectuer des vérifications de l'optimisation de leurs ressources (évaluations de programmes) dans "l'administration publique". Certains gestionnaires astucieux des ministères ont donné le nom "d'évaluations" aux rapports de conseillers en gestion, internes ou à contrat, chargés de trouver des solutions à de vrais problèmes administratifs.

Parfois, ces services de conseils ont donné lieu à des suggestions utiles, bien que portant invariablement sur des questions de peu d'importance.

Le fait est que ces sortes de services de consultation en gestion utiles, commandés par les ministères, (une fraction minime de tous les efforts déployés par les ministères en matière de programmes d'évaluation) existaient déjà bien avant que l'optimisation des ressources et les évaluation de programmes aient été commandées et continueront d'exister même si ces dernières devaient disparaître.

J'ai l'impression que ce que les médias ont considéré comme une étape visant à améliorer l'économie, l'efficacité et l'efficacité au gouvernement fédéral, s'est révélé presque entièrement inefficace (bien que, autant que je sache, ni le BVG ni le BCG n'ait entrepris une évaluation de la rentabilité de la politique régissant la commande des services de vérification de l'optimisation des ressources et des évaluations de programmes dans les ministères).

Les raisons sont évidentes : le BVG n'a ni le mandat ni l'autorité nécessaire pour faire de l'évaluation de programmes,

qui est un travail très important et non un exercice pour la forme. Les gestionnaires des ministères et les ministres responsables ne vont pas laisser les services internes faire des critiques embarrassantes pour le gouvernement, voire en récompenser leurs auteurs. Le président du Conseil du Trésor ainsi que le Contrôleur général et son personnel savent bien que si un ministre proposait sa démission au Premier ministre plutôt que d'accéder à des demandes d'évaluation du BCG, on dirait tout de suite que le problème ne se pose qu'en raison de l'excès de zèle d'un agent débutant du BCG.

Il n'est donc pas étonnant que John Mayne soit préoccupé par la question de "l'utilisation". Personne "n'utilise" les évaluations produites pour satisfaire aux exigences du BVG et du BCG, puisque leur contenu est presque vide. Des douzaines de professionnels écrivent consciencieusement de prétendus rapports d'évaluation afin de satisfaire à une exigence officielle du Conseil du Trésor, tout en sachant fort bien qu'ils doivent scrupuleusement se garder de révéler tout fait qui pourrait conduire à demander un changement que le ministre ou les hauts fonctionnaires du ministère ne veulent pas apporter.

Il faut reconnaître que certains de ces rapports arrivent à figurer dans la Partie III du budget annuel des dépenses que le public peut, bien entendu, se procurer. Si vous doutez de l'absence de contenus de ces prétendues évaluations, vous devriez en lire quelques-unes qui sont reproduites dans cette Partie III du budget. Non seulement, la plupart d'entre elles sont dépourvues de substance ou encore consacrées à des questions de gestion qui sont maquillées en évaluations, mais encore, elles ont été tellement calculées pour n'offenser personne qu'elles ne peuvent même pas servir à faire une propagande acceptable en faveur du gouvernement.

Même le Vérificateur général, qui a recueilli un appui public presque général pour obtenir que son bureau exerce des pressions en vue de la production de cette farce, admet que personne ne lit la Partie III du budget des dépenses. [9]

Il ne faut donc pas donner au BVG le pouvoir de juger, dans ses rapports, la qualité des évaluations effectuées dans les ministères ou de parler des mesures correctrices prises ou laissées de côté, suite à des évaluations valables. Pour les raisons susmentionnées, je crois que les évaluations ne peuvent pas être dépourvues de jugements de valeur et sont donc intrinsèquement politiques. Les jugements de valeur des analystes de politiques ne valent pas mieux que ceux de n'importe quelle autre personne. La même remarque s'applique aux jugements de valeur du Vérificateur général et de son personnel ou des experts-conseils engagés à contrat. Le fait d'appeler les évaluations de programmes des "vérifications de l'optimisation des ressources" n'élimine pas l'élément subjectif et politique.

Depuis le début des années 70, le budget du BVG a augmenté énormément par rapport à l'ensemble des dépenses de fonctionnement du gouvernement fédéral. Le Rapport annuel focalise chaque année l'attention des médias pendant quelques jours. Les débats du Comité des Comptes publics sont encore largement tributaires du rapport et des comparutions du Vérificateur général devant cet organisme. Mais l'obligation de rendre compte du gouvernement a-t-elle pour autant augmenté de façon considérable par rapport à la période où le VG avait révélé (vers 1950) que des chevaux figuraient sur la liste de paye à la base militaire de Petawawa? Ces genres de révélations publiques faites par le BVG ont toujours causé de l'embarras au gouvernement et doivent évidemment lui en causer. Mais ces embarras proviennent habituellement de la révélation d'un certain nombre d'infractions relativement sans importance,

(comparativement au budget total) faites aux règles établies. Toutefois, elles sont considérées par de nombreux électeurs comme les signes d'un malaise plus profond. La préoccupation du Vérificateur général, en ce qui concerne les dimensions relativement dérisoires de la politique du gouvernement, a sans doute conduit à une faible amélioration de l'obligation de rendre compte du gouvernement, mais les aspects essentiels des politiques et programmes n'ont pas été évalués en dépit du fait qu'une forme d'évaluation de programmes presque entièrement vide a été instituée.

Dans un certain sens, il est heureux que les révélations du Vérificateur général aient, à quelques exceptions près, été circonscrites aux dimensions relativement dérisoires de la performance du gouvernement pour les raisons déjà citées. En écartant le côté vérification financière traditionnelle des responsabilités du BCG, où il existe plus ou moins des "principes comptables généralement acceptés", le Vérificateur général et son personnel ne devraient être considérés que comme un autre participant au processus de prise de décision établi sur deux parties adverses, et n'ayant ni plus ni moins "d'objectivité" et de "rationalisme" dans leurs évaluations "d'optimisation des ressources" que d'autres participants reconnus comme des partisans ou défendant leurs propres intérêts.

Les évaluations émanant des ministères, sous la pression du BCG, doivent être surtout considérées comme des auto-justifications du statu quo ou de conseillers en gestion sur des problèmes administratifs sans importance.

Propositions visant à augmenter l'obligation du gouvernement de rendre compte

Comme je le pense et le soutient Mayne, l'analyse de politiques comporte nécessairement des jugements de valeur et politiques, et si, comme je le pense et le croient la plupart des électeurs, il faut demander au gouvernement de rendre compte davantage de ses actions, je proposerais les quelques changements essentiels suivants.

- 1) Le Sénat, qu'il soit "réformé" ou non, doit être chargé de l'évaluation rétrospective des programmes du gouvernement d'une façon sélective et cyclique. Si cette démarche réussit, cette évaluation doit s'étendre à d'autres types de politiques.
- 2) À cette fin, un comité du Sénat doit recruter, pour chaque cas en particulier, un petit groupe de conseillers qui connaissent à fond le programme spécial à évaluer. Ces conseillers aideraient les membres à formuler les questions initiales pertinentes ainsi que les questions de suivi qui doivent, d'une part, être posées au ministre responsable (par écrit et au cours d'audiences publiques) et d'autre part, aider les sénateurs à rédiger des rapports écrits dans lesquels seront énoncés les arguments qui leur auront été présentés ainsi que leurs propres constatations.
- 3) Le comité du Sénat devra disposer d'un budget minime qui lui permettra de commander des évaluations ou "des interprétations d'évaluations faites par d'autres, en s'adressant à des personnes ou à des groupes informés ayant des intérêts ou des valeurs différents."
- 4) Des analystes de politiques (évaluateurs de programmes), qui font partie actuellement du personnel des ministères, aideront les ministres et les sous-ministres à répondre aux questions des sénateurs.

5) Si le Sénat réussit à s'acquitter de cette responsabilité, le mandat du BVG devra être ramené à ce qu'il était avant : vérifier les comptes financiers du gouvernement du Canada conformément aux principes comptables généralement acceptés.

6) Lorsqu'on aura appliqué le point 4) ci-dessus, il faudra éliminer la fonction assignée au BCG de veiller à ce que les ministères effectuent des "vérifications de l'optimisation des ressources", car elle fera double emploi.

Cette série de modifications augmentera grandement l'obligation du gouvernement de rendre compte, et cela presque sans aucuns frais supplémentaires. L'évaluation serait effectuée dans son propre cadre de politique et de débat. L'"intérêt public" que John Mayne écarte parce qu'il ne convient pas au travail des analystes de politiques dans le cadre du système actuel, peut même être pris en considération lorsque les députés et les électeurs disposent de renseignements sur la performance des politiques préparées à partir de points de vue concurrents.

À cet égard, il convient de noter que le Sénat, par le truchement de son Comité permanent des finances nationales qui a adopté la pratique de s'attaquer chaque année à un seul secteur de dépenses, a joué un rôle plus utile dans le processus d'établissement du budget des dépenses que la Chambre des communes, dont les tentatives de s'attaquer à l'ensemble du "livre bleu" par le biais d'un nombre infini de comités, n'aboutissent ni plus ni moins qu'à une vaste plaisanterie. [10]

Le système actuel d'évaluations de programmes est une plaisanterie coûteuse et trompeuse. Je ne m'attends pas à ce que le gouvernement actuel ou tout autre gouvernement soit en faveur de ma proposition. En réalité, le leader du gouvernement au Sénat s'opposerait de toute évidence à cette proposition sur

l'ordre du Premier ministre, si jamais elle devait être étudiée à ce niveau. Une obligation de rendre compte plus ferme est un objectif auquel les gouvernements ne peuvent adhérer que pour la forme. Car ils savent trop bien que si on leur demandait avec plus de fermeté de rendre compte davantage de leurs actes, ils auraient chaque jour beaucoup plus de difficultés à gouverner.

Ce souci compréhensible qu'a le premier ministre, les ministres importants et leurs principaux conseillers ne tracasse nullement les électeurs ni le leader libéral au Sénat qui bénéficie de l'appui de la majorité des membres.

Certains critiqueront la proposition visant à accorder au Sénat une responsabilité qui a été en partie confiée, théoriquement sinon de fait, au Vérificateur général, en alléguant que le Sénat se compose de membres non élus souvent choisis pour des raisons partisans.

À cette critique je répons ce qui suit : les vérificateurs généraux sont également nommés plutôt qu'élus; les titulaires de ce poste ne peuvent pas être plus "objectifs" et "rationnels" qu'une autre personne, lorsqu'ils effectuent une analyse politique. Il s'agit d'une partisanerie plus explicite qu'implicite.

D'autres répondront sans doute que, hormis quelques propositions adoptées par Michael Wilson dans son budget de 1985, le rapport du groupe de travail sur l'examen des programmes (appelé "groupe de travail Nielsen") annoncé par le Premier ministre Mulroney en septembre 1984 et publié en avril 1986, n'a pratiquement eu aucun effet, en dépit de sa grande envergure et de son coût astronomique. Je ne crois pas que cette idée soit une objection valable à ma proposition. Le groupe de travail Nielsen a été

créé, sous un autre nom, en grand secret avant l'arrivée au pouvoir des Conservateurs.

Il a été, de l'avis général, un "travail bureaucratique bâclé" du début à la fin. Les conseillers en gestion engagés à contrat pour effectuer ces évaluations lorsque l'opération "est sortie du placard" partageaient, par inclination ou selon les directives reçues, les idées de Reagan sur le rôle "propre" du gouvernement. Ceux qui avaient des idées contraires ont été écartés. En jetant simultanément un grand nombre de recommandations très controversées sur chaque sujet à l'ordre du jour dans l'arène publique, il était évident qu'un débat public sensé était hors de question. Le gouvernement s'est donc sorti du pétrin en misant sur le grand nombre de questions.

Si les questions importantes avaient été isolées et étudiées une à une dans une tribune ouverte où les idées et les points de vue contraires avaient pu être exprimés, le gouvernement aurait peut-être maintenu le statu quo comme il l'a fait devant les critiques du groupe de travail Neilson. Mais on aurait accepté quelque peu le processus et amélioré ainsi l'obligation pour le gouvernement de rendre compte.

Notes en bas de page

- [1] L'auteur est professeur d'économie et directeur du projet Botswana/Toronto, à l'université de Toronto. J'ai discuté de certaines idées contenues dans ce document avec Stefan Dupre de la Faculté des sciences politiques, de l'Université de Toronto et avec Donald Smiley de la Faculté des sciences politiques de l'Université York. Je leur dédie tout le mérite de ce document et j'endosse toutes les erreurs.
- [2] Sten G. Koven : Ideological Budgeting : the Influence of Political Philosophy on Public Policy, New York : Praeger Publishers, 1988, page 193.
- [3] John G. Mayne : Compte rendu du "The Politics of Program Evaluation", (publié par Dennis J. Palumbo. Beverly Hills, Sage Publications, 1987. Administration publique du Canada, vol. 31, n° 3 (automne 1988), pages 448 - 450.
- [4] Voir Douglas G. Hartle, The Expenditure Budget Process of the Government of Canada : a Public-Choice-Rent-Seeking Perspective, Toronto : Association canadienne d'études fiscales, 1988, page 316 et The Expenditure Budget Process of the Government of Canada, Toronto, Association canadienne d'études fiscales, 1978, pages 179 - 192.
- [5] Je ne veux pas que mon plaidoyer en faveur d'une plus grande transparence soit mal interprété. Je crois que les dossiers des débats des comités du Cabinet doivent seulement être versés aux archives publiques après un long délai. Je ne suis pas assez optimiste pour croire que des députés beaucoup plus informés seront à même de venir à bout du pouvoir excessif d'un gouvernement majoritaire récemment élu qui est capable d'exercer une discipline pratiquement

complète sur ses députés de l'arrière-plan. Je ne pense pas que ce soit du romantisme de laisser entendre toutefois que si le public disposait d'évaluations concurrentes de politiques et de programmes, les résultats du processus de prise de décision seraient plus généralement acceptés comme des évaluations légitimes. Il ne s'agit pas là d'une question sans importance, étant donné que de nombreux électeurs ne tiennent pas en ce moment le GOUVERNEMENT en haute estime.

- [6] Hartle (1988) oeuvre citée et Hartle, The Expenditure Budget Process of the Government of Canada . Toronto - Association canadienne d'études fiscales, 1978.

- [7] En vertu des dispositions de la Loi sur l'accès à l'information de 1982, les Canadiens peuvent avoir accès à l'information "de base" qui est mise à la disposition des membres du comité du Cabinet par le ministère qui avance des propositions de politiques. D'une façon générale, ces comptes rendus soulignent les faits qui appuient les propositions du ministère. Les décisions du Cabinet, bien qu'elles soient traitées comme des décisions unanimes, sont habituellement prises dans un contexte de débat : les ministres responsables d'autres ministères représentent les intérêts opposés. Les Canadiens n'ont pas accès pendant une période de 25 ans (si jamais ils y ont accès) aux notes de comptes rendus préparées à l'intention des ministres qui s'opposent aux propositions du ministère.

- [8] "Rapport du Comité indépendant de révision sur les fonctions du Vérificateur général du Canada", communément appelé "Comité Wilson", d'après le nom de son président.

- [9] Hartle (1988), oeuvre citée, page 192.

- [10] John B.S. Stewardt, The Canadian House of Commons - Toronto
Les Presses de l'Université de Toronto, 1977.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the University of Toronto:

Prof. D. G. Hartle, Department of Economics.

De l'Université de Toronto:

M. D. G. Hartle, département d'Économie.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 10, 1990

Le jeudi 10 mai 1990

Issue No. 24
Fifth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

Fascicule n° 24
Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 10, 1990
(30)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:07 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31st March 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

*Witnesses:**From the Secretary of State of Canada:*

Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of State (Corporate Policy and Public Affairs);

Mr. Robert Legros, Assistant Under Secretary of State (Management Practices);

Mr. Kerry Johnston, Director, Program Evaluation Directorate;

Mr. Peter Wiebe, Analyst, Program Evaluation Directorate.

Mr. Clippingdale made opening remarks, following which he and the witnesses answered questions.

At 12:28 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 10 MAI 1990
(30)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 07, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (8)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

*Témoins:**Du Secrétariat d'État du Canada:*

M. Richard Clippingdale, sous-secrétaire d'État adjoint (Politiques ministérielles et affaires publiques);

M. Robert Legros, sous-secrétaire d'État adjoint (Pratiques de gestion);

M. Kerry Johnston, directeur, Direction de l'évaluation des programmes;

M. Peter Wiebe, analyste, Direction de l'évaluation des programmes.

M. Clippingdale fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions, avec les autres témoins.

À 12 h 28, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 10, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Today the committee continues its examination of the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991. We have with us witnesses from the Secretary of State of Canada. I understand that Mr. Clippingdale has an opening statement, which has been distributed to the members in both official languages. Mr. Clippingdale, the floor is yours.

Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of State, Secretary of State of Canada: Mr. Chairman, program evaluation is understood by the department to be a management tool for:

ascertaining the performance of programs (determining their effectiveness in relation to their mandates and goals); identifying means by which a program may improve its performance.

Increasingly attention is being given to examining the continuing relevance of program mandates and objectives. This is particularly relevant as many of the programs of our two departments' mandates have been formulated in relation to social and community issues and concerns. At a time of increasing change an evaluation must begin with a confirmation of the continuing relevance and/or appropriateness of the assumptions upon which the programs are based.

La fonction d'évaluation des programmes devient de plus en plus importante à la gestion stratégique du ministère. La revue régulière des programmes en étudie le rapport coût-efficacité, le bien-fondé par rapport aux milieux auxquels les programmes s'appliquent et par rapport aux objectifs et aux priorités du gouvernement, et également si les stratégies dont on s'inspire pour atteindre les objectifs des programmes sont bonnes. Dans beaucoup de cas, lorsqu'on évalue un programme, on considère des solutions de rechange et, quelquefois, on en arrive à la conclusion qu'il y aurait lieu d'adopter des modalités plus efficaces et plus efficientes.

À l'heure actuelle, toutes les évaluations de programme se font à contrat. Les spécialistes de la Direction de l'évaluation des programmes veillent, en collaboration avec leurs collègues des divers programmes, à ce que les buts et les objectifs des programmes soient clairement formulés et qu'on fasse le nécessaire pour recueillir toutes les données voulues. Ils contribuent à l'établissement et au maintien des dossiers qui ont trait aux programmes et qui servent à l'élaboration d'un cadre d'évaluation. Ce cadre comporte notamment l'identification des questions et des enjeux à considérer en cours d'évaluation.

L'évaluation est confiée à un entrepreneur indépendant qui se fait conseiller et aider par un comité consultatif composé de

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 10 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget principal des dépenses, déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Le comité poursuit aujourd'hui son examen du Budget principal des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991. Nous avons avec nous des témoins du Secrétariat d'État du Canada. Je crois savoir que M. Clippingdale aimerait faire une déclaration préliminaire dans les deux langues officielles, et qu'elle a été distribuée aux membres du comité. M. Clippingdale, vous avez la parole.

M. Richard Clippingdale, sous-secrétaire d'État adjoint, Secrétariat d'État du Canada: Monsieur le président, le ministère tient l'évaluation des programmes pour un instrument de gestion:

qui lui permet de vérifier le rendement des programmes (c'est-à-dire de déterminer si les résultats qu'ils donnent sont conformes au mandat et aux objectifs dont ils sont assortis); qui lui permet de trouver plus facilement des moyens pour en améliorer le rendement.

On s'attache de plus en plus à vérifier si le mandat et les objectifs des programmes conservent leur à-propos. C'est une attitude d'autant plus pertinente que plusieurs des programmes qui se rattachent au mandat des deux ministères ont été formulés en fonction de réalités sociales et communautaires. En ce temps de constante évolution, l'évaluation doit commencer par la réaffirmation que les postulats sur lesquels les programmes s'appuient conservent leur raison d'être.

The program Evaluation function is playing an increasingly important role in the strategic management of the department. The regular review of programs examines cost-effectiveness, the continuing relevancy of the program in respect to the milieux in which they operate and the objectives or of the strategies utilized to achieve program goals. In many instances a program evaluation considers other approaches and in some cases concludes that a more effective and efficient one can be adopted.

Currently all program evaluations are contracted out. The professionals within our Program Evaluation Directorate, in collaboration with their colleagues in the various programs, ensure that program goals and objective are clearly formulated and that appropriate data collection is in place. They assist in the development and maintenance of program files upon which an evaluation framework can be developed. Included within the framework is an identification of the issues and concerns to be considered in the evaluation.

The evaluation is conducted by an independent contractor who is advised and assisted by an advisory committee consist-

[Text]

l'agent responsable de l'évaluation du programme, d'un représentant du programme, de représentants des groupes-clients et, dans certains cas, d'autres personnes que l'on juge s'intéresser à la question ou s'y connaître en la matière.

With the contracting out process particular emphasis and attention are given to the methodologies to be utilized and the professional capacity of firms to carry them out. Because of the special nature of many of our programs that address equality and minority issues, attention is also given to a contractor's understanding of these dynamics and his or her capacity to consider the program's impact on them.

The contractor concludes a review with a final report that describes the findings and conclusions as well as identifying possible modifications or changes. The report is tabled before a Program Evaluation Committee, PEC, consisting of all assistant deputy ministers, the Director of Evaluation and the Director of Internal Audit.

After acceptance of the report by the committee it is circulated to all client organizations and the organizations and individuals who participated in the evaluation. The Program Evaluation Directorate then formulates a series of recommendations arising from the independent review. These too are approved by the PEC, and it becomes the responsibility of the appropriate ADM to ensure their implementation. Built into the recommendations is the necessity to report to the PEC on implementation progress.

The program evaluation function within the departments is more and more understood to be one of a continuing resource to senior and program managers. It is evolving from being merely a periodic review of programs to one of aiding and assisting program managers in terms of goal clarification, data collection, strategic review and mandate consideration.

La contribution régulière de la Direction de l'évaluation à l'évolution des programmes nous permet d'ajouter à la planification et à l'élaboration des stratégies la perspective de l'évaluation. Voilà qui, à notre avis, fournit à la direction un bien meilleur service d'évaluation et d'appréciation, surtout si l'on tient compte du fait que l'examen des programmes se fait de façon indépendante.

Merci, monsieur le président.

Le président: Merci, monsieur Clippingdale. Le premier sénateur qui aimerait vous questionner, c'est le sénateur Marsden suivie par le sénateur Stewart.

Senator Marsden: Thank you for your statement, which is very helpful in explaining the two processes you go through. I have one or two questions about your statement. At the bottom of page 2, the last word in the last paragraph is "them." Who are you referring to, the contractors or the client groups?

Mr. Clippingdale: That refers to the dynamics.

[Traduction]

ing of the responsible program evaluation officer, a representative of the program, representatives of the client communities and in some instances others judged to have a particular interest and/or expertise.

Dans le cas de l'impartition, on attache une attention particulière aux méthodes qui seront utilisées et à la capacité professionnelle des entreprises à qui l'on confiera les travaux d'évaluation. En raison du caractère particulier de plusieurs de nos programmes qui portent sur la question de l'équité et sur la situation des minorités, nous vérifions aussi si l'entrepreneur en comprend bien la dynamique et s'il est apte à détecter l'incidence du programme sur cette dynamique.

À l'issue de son examen, l'entrepreneur présente un rapport dans lequel il fait part de ses conclusions et de ses constatations et identifie, le cas échéant, des modifications. Ce rapport est remis au comité ministériel de l'évaluation des programmes qui se compose de tous les sous-ministres adjoints, du directeur de l'évaluation et du directeur de la vérification interne.

Une fois le rapport accepté par le comité ministériel d'évaluation des programmes, il est envoyé aux organismes clients ainsi qu'aux organisations et individus qui ont collaboré à l'évaluation. La Direction de l'évaluation des programmes formule ensuite une série de recommandations qui découlent de l'examen indépendant. Ces recommandations sont, elles aussi, approuvées par le comité ministériel de l'évaluation des programmes et il appartient dès lors au sous-ministre adjoint compétent d'en assurer la mise en œuvre. La première de ces recommandations est toujours de faire part au comité les progrès réalisés pour leur suivi.

Le ministère considère de plus en plus la fonction d'évaluation des programmes comme un outil régulier pour les cadres supérieurs et les chargés de programme. L'évaluation qui n'était, au fond, rien d'autre qu'un simple examen périodique des programmes en est venue à être considérée comme étant, pour les responsables des programmes, d'un précieux secours pour la clarification des buts, pour la cueillette des données, pour l'examen stratégique et pour l'étude du mandat.

The continuing participation of the Evaluation Directorate in the evolution of programs brings the evaluation perspective to planning and strategic development. This, coupled with the commitment to independent reviews of programs, we believe provides management with a much more valuable evaluation and assessment service.

Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you, Mr. Clippingdale. The first member who has questions for you is Senator Marsden. He will be followed by Senator Stewart.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie de votre exposé qui nous aide à comprendre les deux processus auxquels vous devez vous soumettre. J'ai une ou deux questions au sujet de votre exposé. Au bas de la page 2, le dernier mot du texte anglais est «them». À qui faites-vous allusion, aux entrepreneurs ou aux groupes clients?

M. Clippingdale: Cela fait allusion à la dynamique.

[Text]

Senator Marsden: On page 3, in the third paragraph you say, "The program evaluation function within the departments is more and more understood to be one of a continuing resource to senior and program managers". Do you see the function to any extent as a resource for clientele or the groups you are trying to serve?

Mr. Clippingdale: Yes, it is certainly a resource in that regard. The point we are trying to make here is that when we do the formal evaluation and there is text, that is then, as we pointed out, circulated to the client groups. The role between the formal evaluation and the text is more one of indirect connection with program managers in terms of, for example, assisting in the establishment of a framework against which, in due course, an evaluation can be done—against which, for example, data collection can be organized. So there is that basis for a proper evaluation when the time comes.

Senator Marsden: So you see program evaluation as one would in the private sector, as a service to management?

Mr. Clippingdale: That is certainly its principal mandate. The point we are trying to make here relates to an extension of evaluation beyond looking at something every four years and then not thinking about it for four or five years, and the fact that it has been ongoing and continuing. In that regard, the program managers are in constant contact with the groups, and ideas are raised in discussions about possible different ways of looking at things or a need to collect data. There is certainly no absolute closed door on a discussion that might arise out of an insight coming from evaluations.

Senator Marsden: But you understand the inequalities of power that arise if management has all the information and the clients do not. In the Public Service, is there no obligation to have equal access to information on the part of the tax-paying citizens?

Mr. Clippingdale: Of course, there are access to information provisions. In our department, there is a very close relationship between the programs and the client groups.

Senator Marsden: I think your department is exceptionally good, so this comment is not intended to be directed at you, but as a matter of program evaluation in the Public Service, Mr. Chairman, I think this is a point we might want to take up when we examine this subject over all. This is not in any way directed towards the Secretary of State, but, after all, this is not the private sector, and I would think that program evaluation is in the service of the citizens more than the management.

Mr. Kerry Johnston, Director, Program Evaluation Directorate, Secretary of State of Canada: Let me add one thing. As an example, in the evaluation of Native Friendship Centres, because they have participated in that evaluation, and it involves looking at their operations, they too gained from the experience.

Senator Marsden: I think that is good, and I think the Secretary of State does extremely important work in this coun-

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Vous dites également à la page 3 que «Le ministère considère de plus en plus la fonction évaluation de programme comme un outil régulier pour les cadres supérieurs et les chargés de programme». Estimez-vous que cette fonction est aussi un outil, dans une certaine mesure, pour vos clients ou les groupes que vous essayez de servir?

M. Clippingdale: Oui, certainement. Nous essayons de montrer que lorsque nous faisons une évaluation officielle et qu'il y a des textes, ceux-ci, comme nous l'avons déjà souligné, sont distribués aux groupes clients. Entre l'évaluation officielle et le texte, il y a comme un lien indirect avec les chargés de programme, ce qui, par exemple, contribue à l'établissement d'un cadre de travail par rapport auquel, en temps utile, l'évaluation peut être réalisée—par rapport auquel également on peut rassembler des données. Il existe donc quelque chose qui peut servir de fondement à l'évaluation lorsque vient le moment de l'entreprendre.

Le sénateur Marsden: Vous voyez donc l'évaluation de programme comme on le fait dans le secteur privé, c'est-à-dire comme un service rendu à la gestion?

M. Clippingdale: C'est certainement son but principal. Nous essayons ici d'illustrer la différence entre quelque chose qui se ferait tous les quatre ans et qu'on oublierait pour quatre ou cinq ans, et notre évaluation qui est permanente et continue. Nos gestionnaires de programme sont constamment en contact avec les groupes, et il arrive, au cours des discussions, que des idées surgissent sur d'autres façons possibles de voir les choses ou sur la nécessité de recueillir des données. On ne refuse certainement pas d'engager une discussion sur une idée qui pourrait naître d'une évaluation.

Le sénateur Marsden: Mais vous vous rendez compte à quel point le pouvoir est inégalement partagé si les gestionnaires détiennent toute l'information et que les clients n'ont rien. Dans la Fonction publique, n'êtes-vous pas tenus d'accorder aux contribuables un accès égal à l'information?

M. Clippingdale: Naturellement, il existe des dispositions sur l'accès à l'information. Dans notre ministère, il existe un rapport très étroit entre les programmes et les groupes clients.

Le sénateur Marsden: Je pense que votre ministère est tout particulièrement bien; cette remarque ne vous est donc pas destinée. Toutefois, monsieur le président, en ce qui concerne l'évaluation de programme dans la Fonction publique, je pense que nous devrions peut-être tenir compte de ce point lorsque nous examinerons la question dans son ensemble. Je ne vise nullement le Secrétariat d'État, mais, après tout, nous ne sommes pas dans le secteur privé et je pense que l'évaluation de programme devrait d'abord servir aux citoyens plutôt qu'aux gestionnaires.

M. Kerry Johnston, directeur de l'évaluation de programme, Secrétariat d'État du Canada: Permettez-moi d'ajouter quelque chose. Par exemple, les centres d'accueil autochtones ont participé à l'évaluation qui portait sur leur fonctionnement et ils ont donc également profité de l'expérience.

Le sénateur Marsden: Je pense que c'est bien et je pense également que le Secrétariat d'État fait un travail très impor-

[Text]

try. However, in general, I think program evaluations might raise that question. Let me come back to the reason why I was very anxious that you appear today, beyond wondering why they are picking on you with the budget cuts. There is reason this has come so forcefully to our attention. I have seen the program evaluations of four programs which you have given us: the Women's Program, the Native Communications Program, the Native Friendship Centre Program, and the Open House Canada Program. They are all very interesting. What is the relationship between these program evaluations and the figures that we have been examining in the Estimates?

Mr. Clippingdale: In terms of the figures for this fiscal year, the simple answer is that these evaluations form a resource for management assessment. They become not only known to people directly managing the programs, but they are part of the corpus of knowledge about all of our programs which is possessed by the deputy minister and the executives management team and available also to the minister and others.

Senator Marsden: But nothing in these evaluations, as I read them, would suggest that those budgets should be dramatically cut. So there are only two explanations for the cut. One is that these evaluations would show that these were very inefficient programs or not serving the objectives—and no evaluation says that—or the cut was a political decision. Let me ask you, and you may refuse to answer if you do not want to. In your opinion, is there anything in the program evaluations which would lead to such cuts, in your experience?

Mr. Clippingdale: First of all, of course, the question of the advice to the minister and the factors involved in cuts are not proper matters for my comment, but I would say that one of the aims and objectives of program evaluation in our department, and in others, is to build a steady, reliable, sound basis of factual consideration as to whether or not the mandate, as given by government in a particular program, is being carried out in the best possible manner, or whether there are other ways in which that mandate could be carried out, whether there should be different emphases in the program, and so forth. That information, as I say, is discussed thoroughly by the Program Evaluation Committee, consisting of all assistant deputy ministers, and the evaluations are then forwarded to the deputy minister and available to the minister. Beyond that, the question of what use is made of that information is a question of judgment and decision-making at a particular time and place.

One might observe, simply as a factual matter, that when an evaluation is done on, for example, Open House Canada in 1985, one is dealing with a particular situation at a particular time. There is a regular, rolling cycle in evaluation. The difficulty, of course, is that these decisions have to be made on cuts at a particular time. There may be an evaluation just recently done or there may not be. In a certain measure, that is a matter almost of luck.

[Traduction]

tant au Canada. C'est toutefois une question que les évaluations de programme devrait soulever. Permettez-moi de revenir à la raison pour laquelle j'avais très hâte que vous comparaisiez aujourd'hui bien que je me demande pourquoi on s'en prend à vous avec les réductions budgétaires. Quelque chose qui nous a frappé. J'ai vu les évaluations de quatre de vos programmes: le Programme de promotion de la femme, le Programme des communications sociales des autochtones, le Programme des centres d'accueil autochtones et le Programme Hospitalité-Canada. Ils sont tous très intéressants. Quel rapport y a-t-il entre les évaluations de ces programmes et les chiffres qui figurent dans le budget?

M. Clippingdale: En ce qui concerne le budget de la prochaine année financière, je dirais simplement que c'est une ressource de plus pour les gestionnaires qui font l'évaluation. Il n'est pas accessible uniquement aux personnes qui gèrent les programmes, mais il fait partie d'un ensemble de connaissances que possèdent le sous-ministre et les cadres supérieurs sur tous nos programmes et qui sont également accessibles au ministre et à d'autres.

Le sénateur Marsden: Cependant, rien dans ces évaluations ne laisse entendre qu'il faudrait réduire ces budgets. Il n'y a donc que deux explications possibles: l'une est que les évaluations ont montré que ces programmes étaient très inefficaces ou qu'ils ne contribuaient pas à atteindre les objectifs fixés, et aucune des évaluations ne dit cela, l'autre est que c'est une décision politique. Vous n'êtes pas tenu de me répondre, mais permettez-moi de vous demander si, à votre avis, il y a quelque chose dans les évaluations de programme qui justifie pareille réduction?

M. Clippingdale: Tous d'abord, il ne m'appartient pas de faire des observations sur les conseils donnés au Ministre ni sur les facteurs qui ont été pris en considération pour procéder aux réductions; toutefois, je dirai que l'un des buts et objectifs de l'évaluation de programme dans notre ministère, comme dans d'autres, est de bâtir une source fiable et permanente de données factuelles qui nous permettent de déterminer si un programme remplit le mandat que lui a confié le gouvernement ou s'il existe de meilleurs moyens de le faire, ou s'il voudrait mieux mettre l'accent sur d'autres aspects du programme, et le reste. Ces renseignements, comme je le disais, sont l'objet de discussions approfondies au sein du Comité d'évaluation de programme, qui réunit tous les sous-ministres adjoints, et les évaluations sont ensuite transmises au sous-ministre qui les communique au ministre. Pour le reste, la question de savoir quel usage on fait de ces renseignements est une affaire de jugement et de prises de décision à un moment et à un endroit donné.

On pourrait dire, tout simplement, que lorsqu'une évaluation est réalisée, par exemple celle du Programme Hospitalité-Canada, en 1985, on traite d'une situation particulière à un moment particulier. C'est un cycle qui est repris régulièrement. Le problème, naturellement, c'est qu'il faut décider, à un certain moment, de réduire les dépenses. Il se pourrait qu'une évaluation vienne tout juste d'être faite. Dans une certaine mesure, c'est presque une question de chance.

[Text]

Senator Marsden: Let me put the question another way. If these evaluations—which, at least to my eyes, seem to be basically positive—have led to such cuts, what would an evaluation look like that did not lead to cuts?

Mr. Clippingdale: You would have to go back before my time, I think. I have been with the department for three years, and I think Mr. Johnston has been Director of Evaluation for three years. We can go back into the archives, but perhaps others of my colleagues may have some recollection. Peter Wiebe has been with evaluation for a number of years. There may have been some evaluations which were particularly negative.

Mr. Johnston: I think the best example was where it was judged that a program has moved away from the original mandate.

Senator Marsden: You are familiar with the evaluations that I have been reading. None of them indicates, as I read them, that the programs are moving away from the original mandate.

Mr. Johnston: I think, in some of those evaluations, there are indications that perhaps the mandate has been too restrictive. In the case of the Native Communications, there was an indication that the mandate was too restrictive in terms of the needs and the requirements.

Senator Marsden: So the mandate has changed?

Mr. Johnston: I think the evaluation indicated that it should be considered that the mandate should be broadened.

Senator Marsden: If I understand you correctly, you are saying that the correlation between program evaluation, mandate definition, and the budget is so low as to be statically insignificant. These are almost independent events.

Mr. Clippingdale: Any observer, obviously, is entitled to put any construction upon the way in which various factors come together. Those evaluations are not done looking at an overall situation, either departmentally or in the government, in terms of fiscal situation or whatever. Obviously, the evaluation is done in a context and is limited to the context of saying, "Here is the mandate that has been given to the officials to carry out this program. How is the program being carried out? Could it be carried out better?" That is quite a definite and explicit mandate. It is not a question of prioritizing that program in one part of the department against another program in another part of the department. Those are not decisions for the program evaluation directorate, or even for myself or others reviewing their work.

Our job is to ensure the study is done objectively, and that the independent contractor is the best one we can get. There is a tendering process then, which includes an advisory committee and with the client groups represented. One of the great checks on a study that may be simply too cozy with the bureaucrats in the program is that those who were involved in the evaluation, who were involved in the process, who listened to the testimony and contributed to it, and who were on the advisory committee, get to see the document. If they do not think that it is a fair reflection of what has been heard, they

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Laissez-moi vous poser la question autrement. Si ces évaluations qui semblent fondamentalement positives, du moins à mon avis, ont conduit à des réductions pareilles, qu'arriverait-il dans le cas d'une mauvaise évaluation?

M. Clippingdale: Il faudrait revenir à une période antérieure à mon arrivée au ministère. Il y a trois ans que j'y suis et je pense que c'est également le cas pour M. Johnston. Nous pouvons retourner dans les archives, mais peut-être que certains de mes collègues se rappellent de quelque chose à ce sujet; Peter Wiebe fait partie de la direction de l'évaluation depuis un certain nombre d'années. Il y a peut-être eu certaines évaluations qui étaient tout particulièrement négatives.

M. Johnston: Je pense que le meilleur exemple est celui d'un programme qui, de l'avis des évaluateurs, s'était éloigné de son objectif.

Le sénateur Marsden: Vous connaissez bien les évaluations que j'ai lues. Aucune d'entre elles ne disait que les programmes se sont éloignés de leur objectif.

M. Johnston: Dans certaines de ces évaluations, on laisse entendre que le mandat a parfois été trop limité. Dans le cas du Programme des communications sociales des autochtones, il semble qu'on ait jugé que le but était trop restreint en ce qui concerne les besoins et les exigences.

Le sénateur Marsden: Le but a-t-il été modifié?

M. Johnston: Je pense qu'il est signalé dans l'évaluation qu'il faudrait envisager de lui donner une portée plus vaste.

Le sénateur Marsden: Si je comprends bien, vous dites qu'il y a si peu de rapport entre l'évaluation du programme, l'établissement du but et le budget c'en est presque insignifiant statistiquement parlant. Il s'agit presque de choses indépendantes.

M. Clippingdale: N'importe quel observateur, naturellement, est libre de penser ce qu'il veut de la façon dont certains facteurs entrent en ligne de compte. Ces évaluations ne portent pas sur une situation globale, à l'échelle du ministère ou du gouvernement, par rapport à la situation fiscale ou autre chose. L'évaluation est réalisée dans un certain contexte et elle se limite à dire: «Voici le mandat qui a été confié aux fonctionnaires. Comment le programme est-il mis en œuvre? Pourrait-il être plus efficace?» C'est très précis. Il n'est pas question d'accorder la priorité à un programme du ministère plutôt qu'à un autre, d'un autre secteur du ministère. Ce ne sont pas des décisions laissées à la Direction de l'évaluation des programmes, à moi-même ou à d'autres qui examinons ce travail.

Notre travail consiste à s'assurer que l'étude est réalisée objectivement et que l'entrepreneur indépendant est le plus compétent que nous pouvons trouver. Des appels d'offres sont lancés par le comité consultatif et les groupes clients représentés. Parce que cette étude pourrait être trop facile pour les bureaucrates chargés du programme, on a prévu les moyens de contrôle suivants: ceux qui ont participé à l'évaluation, qui ont entendu les témoignages, qui y ont contribué et qui faisaient partie du comité consultatif, sont autorisés à voir le document final si, à leur avis il ne reflète pas ce qui a été dit,

[Text]

get up on their hind legs and holler. That having been done, and that study then being on the record, that is then part of the background information that is available to management.

Senator Marsden: I understand the value of a program assessment and clients being able to see an improvement, but it is the linkage between that and anything that follows that leads one to be somewhat persuaded by Doug Hartle's view that there is no point to evaluation.

In the second paragraph of your brief you say that attention is being given to examining the continuing relevance of program mandates and objectives, and that many of the program mandates have been formulated in relation to social and community issues and concerns. Let me speak about women's programs. The need for them has always been present, but their actual presence has emerged, as the evaluation says, not only from the Royal Commission on the Status of Women, not only from the Royal Plan of Action for 1975-85, in which Canada has not exactly come out on top, not only from the 1979 National Plan of Action, but also from what followed from sections 15 and 28. It is not exactly a social or community issue, then. The matter surely has constitutional features. In that sense and because your evaluation leads into the legislative and constitutional issues, how can you say that these are social and community issues and concerns? They are in part, but surely the mandate comes from these other kinds of international and national commitments and documents. If that is the case and your program evaluations have shown their effectiveness—and certainly community demand is rising, not falling, as we read in the newspapers—then why is it that the mandate can be fulfilled by budget cuts? Is there a new program arising in the Secretary of State?

Mr. Clippindale: First, on the question of the phraseology related to social and community issues and concerns, I used a general phrase to indicate that there were concerns beyond those of efficient administrative management or something of that nature. It was also to reflect the heavy involvement of people from communities that we are dealing with in the planning and appropriateness of mandates and the programs to carry them out. I certainly agree with you completely on the importance of the factors that you mentioned with respect to their being part of the framework and of the environments with which we have to deal. It is to be sensitive to those kinds of questions that we need to review constantly whether or not what happens to be done fits with the obligations and so on.

But the question of whether one does that with "X" amount of dollars or "X" plus one or minus one is not necessarily the most germane question, in my view. There is a very clear mandate. It has been examined by the house committee and responded to by the government in terms of confirming that mandate. It is not for me to speak for the minister, but perhaps an argument can be made that meeting that mandate and carrying it out is not necessarily a question of an exact amount of dollars.

[Traduction]

ils protestent avec véhémence. Une fois le document approuvé, il fait partie des renseignements accessibles aux gestionnaires.

Le sénateur Marsden: Je reconnais la valeur d'une évaluation de programme et le fait que les clients puissent constater une amélioration par la suite, mais c'est le lien entre cette évaluation et les décisions qui sont prises par la suite qui nous incitent à nous demander, comme l'a dit Doug Hartle, si elles sont bien utiles.

Au deuxième paragraphe de votre mémoire, vous dites qu'on s'attache de plus en plus à vérifier si le mandat et les objectifs des programmes conservent leur à-propos et que plusieurs des programmes qui se rattachent au mandat des deux ministères ont été formulés en fonction de réalités sociales et communautaires. Permettez-moi de parler des programmes de promotion de la femme. Ils ont toujours été nécessaires, mais ils ont été créés, comme l'a dit l'évaluation, non seulement à cause de la Commission royale d'enquête sur la situation de la femme, non seulement à cause du plan d'action pour 1975-1985, dans lequel le Canada ne s'est pas particulièrement illustré, non seulement à cause du plan d'action national de 1979, mais à cause des répercussions des articles 15 et 28. Alors, ce n'est pas exactement le fait d'une réalité sociale ou communautaire. Il y a certainement des antécédents constitutionnels. En ce sens, comment pouvez-vous dire qu'il s'agit de réalités sociales et communautaires? C'est vrai en partie, mais le mandat découle certainement d'autres types d'engagements et de documents nationaux et internationaux. Si c'est le cas, et que vos évaluations montrent que les programmes sont efficaces—et nous ne doutons d'un accroissement de la demande dans la collectivité, à la seule lecture des journaux—alors, comment que le mandat peut-il être rempli et, en même temps, soumis à des réductions budgétaires? Un nouveau programme est-il en train d'être mis en œuvre au Secrétariat d'État?

M. Clippingdale: Premièrement, en ce qui concerne les termes utilisés de réalités sociales et communautaires, c'était un énoncé d'ordre général visant à montrer qu'il existe d'autres préoccupations que celle d'une gestion efficace ou quelque chose du genre. On voulait également illustrer la participation importante des personnes avec lesquelles nous traitons lorsque nous formulons les mandats et les programmes. Je suis tout à fait d'accord avec vous en ce qui concerne l'importance des facteurs que vous avez mentionnés en ce sens qu'il est vrai qu'ils font partie de notre cadre de travail et des réalités dont nous traitons. C'est parce que nous voulons demeurer à l'écoute de ces questions que nous devons réexaminer constamment si ce que nous faisons est conforme à ce que nous devons faire.

À mon avis, la question de savoir si on le fait avec «X» montant d'argent, ou «X» plus un ou moins un, n'est pas nécessairement la plus importante. Le mandat est très clair. Il a été examiné par le comité de la Chambre et le gouvernement y a donné suite en le confirmant. Je ne peux parler au nom du ministre, mais on pourrait peut-être dire que la réalisation du mandat n'est pas nécessairement une question d'argent ou l'affaire d'un montant bien précis.

[Text]

Senator Marsden: On the Aboriginal Friendship Centre Program, for example, where the cut is significant but not disastrous, perhaps, one of the recommendations was that the program be made permanent and you did that in March 1988. My notes say that that is the case, in any event. Is your response then going to be, "Well, the program still exists even though the money is dramatically cut. Therefore, it is still permanent. It simply may not be funded"?

Mr. Johnston: It is no longer subject to the sunset clauses, which is what really concerned them.

Senator Marsden: We can expect to see it around, then. Whether or not it has money in the budget is a separate issue. There is really a very loose linkage between the funding and the value of the program?

Mr. Clippingdale: I think we could all agree that if certain programs are cut to a particular degree, it is no longer a question of fine tuning. In management we face questions, over time, of the dwindling of resources for a program because of other higher priorities. Even in a period of growth that can be the case. One has to re-examine whether or not one can deliver on the original idea and mandate with the funds that are available. When you get to that sort of position, then even if the program in a fictional sense exists you have really eroded your capacity to deliver it. I think that in the case you mentioned, however, the friendship centres, the cut was not of that magnitude.

Senator Marsden: Women's programs, of course, have been much in the news. Indeed, Senator Murray, the government leader of the Senate, in response to one of my questions this week said that the government is shifting from core funding to project funding. Does that bear any relationship to the mandate of the women's programs?

Mr. Johnston: I do not think the mandate speaks to that kind of issue at all.

Senator Marsden: But do you believe that the objectives which have been established for a long time in the Secretary of State in support of citizens' groups such as this can be fulfilled without core funding? I am asking for an answer based on program evaluation, not personal opinion.

Mr. Johnston: I think program evaluation would indicate that that is possible. Some programs have had core funding removed from them in the past and they still seem to be dynamic and to have an impact.

Senator Marsden: It seems to me, however, that the evaluation of the women's program emphasizes the need for core funding. It points out that there is a great degree of need. There is a lack of access to funds. There is an increasing awareness that no equality gains are secure, that violence against women continues. This makes it difficult for organizations to continue, keeping in mind that project funding is quite a different matter from core funding. I am really puzzled by

[Traduction]

Le sénateur Marsden: En ce qui concerne le Programme des centres d'accueil autochtones, dont le budget a été sensiblement réduit, mais non pas de manière désastreuse, l'une des recommandations parlait de rendre le programme permanent, ce que vous avez fait en mars 1988. C'est du moins ce que j'ai dans mes notes. Allez-vous me répondre: «Le programme existe toujours, bien qu'on lui ait alloué beaucoup moins d'argent. Par conséquent, il est toujours un programme permanent, il n'est tout simplement pas financé».

M. Johnston: Il n'est plus soumis à une disposition de temporisation, ce qui constituait la principale préoccupation pour eux.

Le sénateur Marsden: Nous pouvons donc nous attendre à ce qu'il survive, qu'il soit ou non financé. Il n'y a vraiment peu de rapport entre le financement et la valeur d'un programme?

M. Clippingdale: Je pense que nous pouvons tous convenir que, si certains programmes sont réduits à un niveau particulier, ce n'est plus une question de réglage minutieux. En tant que gestionnaire, nous faisons face au fil des ans à la diminution des ressources pour un programme, en raison d'autres priorités plus importantes. Cela peut même se produire en période de croissance. Il faut donc examiner si nous pouvons ou non respecter l'idée originale et le mandat avec les fonds disponibles. Lorsqu'on en arrive là, même si le programme continue d'exister, on a sérieusement érodé notre capacité de le mettre en œuvre. Je pense cependant que dans le cas auquel vous avez fait allusion, c'est-à-dire les centres d'accueil, les réductions n'étaient pas de cette ampleur.

Le sénateur Marsden: Le programme de promotion de la femme, naturellement, a beaucoup retenu l'attention. En fait, le sénateur Murray, leader du gouvernement au Sénat, a déclaré cette semaine en réponse à l'une de mes questions que le gouvernement est en train de passer du financement de base au financement de projet. Cela a-t-il quelque chose à voir avec le mandat du programme de promotion de la femme?

M. Johnston: Je ne pense pas que le mandat parle du tout de ce type de question.

Le sénateur Marsden: Mais pensez-vous que les objectifs qui ont été établis pour une longue période au Secrétariat d'État pour appuyer les groupes de citoyens, puissent être menés à bon terme sans financement de base? Je vous demande une réponse fondée sur l'évaluation de programmes, non pas une opinion personnelle.

M. Johnston: D'après l'évaluation qui a été faite du programme, ce serait possible. Malgré qu'on leur ait retiré le financement de base, certains programmes semblent toujours dynamiques et percutants.

Le sénateur Marsden: Mais d'après l'évaluation qui a été faite du programme des femmes, il semblerait que le financement de base soit nécessaire. Il semble même que ce soit extrêmement nécessaire. Il est difficile d'accéder aux fonds. On se rend de plus en plus compte que les gains acquis au regard de l'égalité ne sont pas assurés, que la violence contre les femmes continue. Dans ces conditions, les organisations peuvent difficilement continuer à mener le combat, surtout que

[Text]

what is going on here at the political level. Is the mandate of this aspect of your ministry being changed by regulatory moves?

Mr. Clippingdale: Did you say that it is being changed by regulation?

Senator Marsden: Well, there is no bill in front of Parliament that says that we shall shift from core to project funding and I do not think there will be. Do you see this as a shift in policy that now has to be accommodated in these programs despite the evaluations?

Mr. Clippingdale: Suppose for the moment that we were to undertake a new evaluation of the women's programs now. One of the questions that would inevitably be dealt with, if the situation were one in which, let us say, there had been a significant drop in core funding, perhaps in some cases the removal of core funding and in others a minimal change in core funding, would be the question of the impact on those groups and their operations.

When the evaluation was done in 1986, that particular impact was not a question before the evaluators. The concerns about security of the future were expressed in the evaluation fairly and were properly reflected in the evaluators' comments. But program evaluation does not have a special view into the future, really, in terms of being able to predict with certainty that reduced core funding by this or that amount will reduce the viability of a particular group trying to carry out its particular mandate.

Senator Marsden: Although, of course, as the report says, this is the only program available for operational funding for status of women's groups.

Mr. Clippingdale: In 1986, yes.

Senator Marsden: Some but not all provinces have anted up in the meantime.

Mr. Clippingdale: Yes. As you will recall from the women's program evaluation, the results were the development of a theme, the essential focus of which was federal government support for equality seeking groups. The question there of how best to do that arises as related to, not so much as opposed to, the other question, which is that the federal government early on, before provinces for the most part got into a number of support activities in the services area, was more involved. What we have been seeing since 1986 is greater provincial involvement in those areas. One of the things that the client groups said in 1986 was that it was particularly important for the federal government to provide support for equality seeking groups not as opposed to service groups but, since the services sector support from other sources, provincial governments in particular, was growing, it was felt that the federal government's role was especially to take care of the equality seeking groups. The question then arises: What is the best way to do that? We cannot make this decision at this point because there is no fundamental pragmatic evidence in front of us as to how

[Traduction]

le financement des projets est tout à fait différent du financement de base. Je m'interroge vivement sur ce qui se passe ici au niveau politique. Le mandat qui vous a été accordé pour cet aspect de votre ministère est-il en train d'être chargé par des décisions réglementaires?

M. Clippingdale: Voulez-vous dire qu'il serait changé par un règlement?

Le sénateur Marsden: Il n'y a aucun projet de loi devant le Parlement qui dise que nous devrions passer d'un financement de base à un financement de projet et je ne pense pas qu'il y en aura. Pensez-vous qu'il puisse s'agir d'un changement de politique qui doit régir ces programmes malgré les évaluations qui en sont faites?

M. Clippingdale: Si l'on effectuait une nouvelle évaluation des programmes féminins, nous ne pourrions que nous demander que serait l'impact sur ces groupes et leurs activités d'une suppression importante, partielle ou infime du financement de base.

Lorsque l'évaluation a été effectuée en 1986, cette incidence ne préoccupait pas les évaluateurs. Ils s'étaient plutôt préoccupés d'assurer l'avenir, et à juste titre, ils en ont dûment fait rapport. Mais l'évaluation des programmes ne s'intéresse pas vraiment à l'avenir; elle ne cherche pas à prédire avec certitude si une réduction du financement de base de tel ou tel montant entravera la marche d'un groupe particulier qui doit essayer de remplir un mandat précis.

Le sénateur Marsden: Bien sûr, comme le rapport le dit, bien que ce soit le seul programme qui puisse se prêter à un financement opérationnel pour protéger le statut des groupes féminins.

M. Clippingdale: En 1986, oui.

Le sénateur Marsden: Certaines provinces se seront démenées entretemps.

M. Clippingdale: Oui. Comme vous vous en souviendrez, l'évaluation du programme des femmes devait déboucher sur l'élaboration d'un thème dont le point central devait être le soutien accordé par le gouvernement fédéral aux groupes égaux. Il importait davantage de se demander qui du gouvernement fédéral ou des provinces était le plus apte à assurer un certain nombre d'activités de soutien. Or, nous avons assisté depuis 1986 à une intensification de l'engagement provincial dans ces domaines. Les groupes clients ont déclaré en 1986 qu'il était particulièrement important pour le gouvernement fédéral d'assurer un certain soutien aux groupes égaux sans que cela s'oppose au soutien des groupes de service mais, comme l'appui accordé au secteur des services d'autres sources, des gouvernements provinciaux en particulier, a augmenté, il a été convenu que le rôle du gouvernement fédéral consistait tout spécialement à s'occuper des groupes égaux. On se demande alors quelle est la meilleure façon d'y parvenir? Il ne s'agit pas de prendre une décision à ce stade-ci s'il n'y a pas de preuve pragmatique fondamentale du degré

[Text]

that impacts upon the ability of those equality-seeking groups to carry out those activities.

Senator Marsden: Mr. Chairman, of course, national groups are terribly important for equality seekers, and the history of the political elite in this country has been that you knock out as much of the competition at the national level as you can, and the loss of core funding to national equality-group seekers I think is fatal. Provincial wrangling then takes the day and you have no equality seeking. I do not expect the witnesses to comment, but I would like it to be on the record for deliberations later on that this question of a shift from core to project funding for national equality-seeking groups is a political act of enormous dimensions, and I hope that we will take that up.

Le président: Merci. Avant de donner la parole au sénateur Stewart, j'aimerais vous poser une question.

Je remarque que sur les quatre rapports que vous avez soumis, les évaluateurs qui ont préparé le rapport intitulé «Evaluation on the Women's Program», sont du «DPA Group Inc.»

The report on the Native Communications Program and the Northern Native Broadcast Access Program is prepared by Loughheed and Associates. The Evaluation of the Native Friendship Centres Program is prepared by SPR Associates Inc., and they have given the mandate to Ted Adam Harvey and Don McCaskill. The evaluation of Open House Canada was done by Peat Marwick and Partners. It seems that you never employ the same firm on these evaluations. How do you choose these firms. I know that you have said in your brief:

Dans la version française, on attache une attention particulière aux méthodes qui seront utilisées:

... la capacité professionnelle d'une entreprise à qui l'on confiera des travaux d'évaluation.

Prenons, par exemple, le groupe «DPA Group Inc.», quelle est son expertise pour pouvoir évaluer les programmes des femmes?

Mr. Clippingdale: I will ask Mr. Johnston to answer that question based upon his experience with evaluations.

Mr. Johnston: One of the things we do when preparing for tender is consult with client groups. They get an initial look at the kind of companies and firms from which we will be seeking tenders. In this case DPA happens to be a northern organization in which the principals were women, and women were involved in that particular evaluation. Similarly when we evaluated the native friendship centres, we presented a list to the clients. They went through it and basically agreed, and the people who won the contract in the end were two people from the University of Toronto who are also involved with native communities across Canada. So there is a relationship there.

The Chairman: Whoever they may be, I understand that they are provided with the assistance of people from your own department.

[Traduction]

dans lequel cette pratique entrave la capacité de ces groupes égalitaires d'effectuer leurs activités.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, certes, les groupes nationaux sont terriblement importants pour les égalitaires, et l'histoire de l'élite politique de notre pays démontre qu'il est possible de supprimer autant que possible la compétition au niveau national, et la perte de financement de base pour les groupes égalitaires nationaux est fatale à mon avis. Les différents provinciaux prennent alors le pas et c'en est fait de la poursuite de l'égalité. Je ne m'attends pas à ce que le témoin prenne la parole, mais j'aimerais qu'on l'inscrive au procès-verbal pour que nous puissions en délibérer plus tard, car cette question du passage du financement de base au financement de projet pour les groupes égalitaires nationaux est un acte politique qui revêt une importance énorme et j'espère que nous nous en occuperons activement.

The Chairman: Thank you. I also have a question to put to you before I recognize Senator Stewart.

Out of the four reports you have submitted, the one entitled *Evaluation of the Women's Program* was prepared by the DPA Group Inc.

Le rapport sur le Programme des communications sociales des autochtones et le Programme d'accès des autochtones du Nord à la radiotélédiffusion est préparé par Loughheed and Associates. L'évaluation du Programme de centres d'accueil pour autochtones est préparé par SPR Associates Inc. et ils en ont confié la tâche à Ted Adam Harvey et Don McCaskill. L'évaluation de Hospitalité-Canada est faite par Peat Marwick and Partners. Il semble que vous n'employez jamais les mêmes sociétés pour faire ces évaluations. Comment les choisissez-vous? Je sais que vous avez dit dans votre mémoire:

You said in French, in your opening statement, that

"particular emphasis and attention are given to the methodologies to be utilized and the professional capacity of firms to carry them out".

Let us take the DPA Group Inc., for instance. What is their particular expertise in evaluating women's programs?

M. Clippingdale: Je vais demander à M. Johnston de répondre à cette question car il connaît bien les évaluations.

M. Johnston: Lorsque nous préparons un appel d'offres, nous consultons notamment les groupes clients pour qu'ils examinent au préalable les genres de société dont nous recherchons les offres. Dans ce cas-ci, DPA semble être un organisme du Nord dirigé par des femmes et les femmes ont participé à cette évaluation. De la même façon, lorsque nous avons évalué les centres d'accueil autochtones, nous avons proposé une liste aux clients. Ils l'ont parcourue et l'ont acceptée pour l'essentiel et les personnes qui se sont vues offrir le contrat finalement étaient deux membres de l'Université de Toronto qui s'occupaient également des communautés autochtones du Canada. Il y a donc bel et bien là une relation.

Le président: Qui que ça puisse être, je crois savoir que les employés de votre propre ministère y participent.

[Text]

Mr. Johnston: Yes.

Senator Bolduc: I am puzzled by the fact that you ask the pressure groups to have a say in the choosing of the so-called independent evaluators. The Nielson Report goes on extensively about the upper public service, that is, the program managers and in this case the pressure groups working together to evaluate government interventions in various areas. The solution is debatable in many cases because such a procedure is loaded in favour of the programs. Certainly the beneficiaries are in favour of the programs and the program managers rely on them as well. I am wondering whether that is the proper way to do things. Of course, if you are interested in the evaluation of program management, that is one thing. I understand that you can rely on management consultants and such people for these evaluations, but that is not what we are talking about here. That is not, in my opinion, the major concern of the Senate. The Senate is interested in the effectiveness of programs. Management is one thing. Of course, we could say that we could have other delivery systems that would be less costly.

However, our last witness spoke in very different terms. We are interested here in an independent view. Of course, it is difficult for the public service to provide that view. One way or another, though, we have to have an alternative to the views of the civil service, and there must be a way of doing that. I am interested in hearing your views on that point.

At the very beginning of your intervention you say in your brief: "At a time of increasing change an evaluation must begin with a confirmation of the continuing relevance and/or appropriateness of the assumptions upon which the programs are based." This is the question. I am not sure that we are achieving that in program evaluations.

Mr. Clippingdale: I shall comment on the overall question of the involvement of client groups. You refer to them as "pressure groups"; we refer to them as equality-seeking groups. The Secretary of State has a long history of being involved with various elements of our population who have been considered by Parliament or the government as disadvantaged, the disabled and so on. The program for the disabled, for example, is, from our point of view, highly advantageous to the government and the public interest, and the concerns of disabled groups must be taken into full account in deciding what questions should be asked and so forth. As far as the selection of a contractor for evaluation, the client groups do not select them. We take their views into consideration. The final decision on the selection of the contractor is one for which we are responsible.

Senator Bolduc: Let me describe the way you proceed. For example, the Foreign Affairs Committee is studying the Free Trade Agreement. Let us say that we have in front of us representatives of the automobile industry and that we have a special program for that industry that we wish to discuss with them. As a matter of fact, we do have such programs. Do you think it would be fair to ask, let us say, Mr. Andre Renault, a

[Traduction]

M. Johnston: Oui.

Le sénateur Bolduc: Je suis étonné de ce que vous demandiez aux groupes de pression de se prononcer sur le choix des évaluateurs plus ou moins indépendants. Le rapport Nielsen parle longuement des cadres supérieurs de la Fonction publique, c'est-à-dire les directeurs de programme et dans ce cas-ci, les groupes de pression qui coopèrent ensemble pour évaluer les interventions gouvernementales dans divers secteurs. La solution est discutable dans bien des cas parce qu'une telle procédure accuse un parti pris en faveur des programmes. Certes, les bénéficiaires sont en faveur des programmes et les directeurs de programme en dépendent eux aussi. Je me demande si c'est la bonne façon de faire les choses. Bien sûr, si vous cherchez à faire l'évaluation de la gestion des programmes, c'est une autre paire de manches. Je crois savoir que vous pouvez confier ce genre d'évaluation à des experts-conseils en administration et à d'autres spécialistes du genre, mais ce n'est pas ce dont il s'agit ici. Ce n'est pas, je pense, ce qui préoccupe essentiellement le Sénat. Le Sénat s'intéresse à l'efficacité des programmes. La gestion est autre chose. Certes, nous pourrions dire que nous pourrions avoir d'autres systèmes de mise en œuvre des programmes qui seraient moins coûteux.

Toutefois, tel n'a pas été l'avis de notre dernier témoin. Nous voulons connaître ici un avis indépendant, mais il est difficile pour la Fonction publique de donner un tel avis. D'une manière ou d'une autre, nous devons trouver autre chose et il doit bien y avoir un moyen d'y arriver. Je veux entendre votre point de vue sur cette question.

Au tout début de votre intervention, vous avez dit dans votre mémoire qui à cette époque de grand changement, une évaluation doit commencer par la confirmation de la validité ou de la justesse des hypothèses sur lesquelles les programmes sont fondés. Telle est la question; je ne suis pas sûr que c'est ce que nous réalisons dans l'évaluation des programmes.

M. Clippingdale: J'aimerais dire quelques mots sur la question globale de la participation des groupes clients. Vous les qualifiez de groupes de pression; et nous parlons d'eux comme de groupes qui recherche la qualité. Le Secrétariat d'État s'intéresse depuis longtemps aux divers éléments de notre population qui ont été considérés par le Parlement ou le gouvernement comme des personnes défavorisées, handicapées etc. Le Programme pour les handicapés, par exemple, est à notre avis extrêmement avantageux pour le gouvernement et pour l'intérêt du public, et les préoccupations des groupes de personnes handicapées doivent être prises pleinement en considération lorsqu'il faut décider des questions qu'il convient de poser, etc. Quant au choix d'un entrepreneur pour effectuer l'évaluation, les groupes clients n'ont pas leur mot à dire. Nous tenons compte de leur point de vue mais la décision finale quant au choix d'un entrepreneur nous incombe.

Le sénateur Bolduc: Permettez-moi de décrire la façon dont vous procédez. Par exemple, le Comité des affaires extérieures étudie l'Accord de libre-échange. Disons que comparaissent devant nous des représentants de l'industrie automobile et que nous désirons discuter avec eux d'un programme spécial que nous offrons à cette industrie. En fait, nous avons déjà ces programmes. Pensez-vous qu'il serait juste de demander, par

[Text]

well known economist at the University of Montreal, to study the situation? I have difficulty reconciling that.

Mr. Clippingdale: I understand your point, and you might want to put it to the Department of Transport. When we are examining women's issues, for example, we would have some difficulty in not consulting such groups on the appropriateness of evaluators. They do not make the decision, but we need to have their views. I repeat, we essentially deal with equality-seeking groups that are not rich nor heavily funded. Government is not dealing with them as adversaries but is attempting to work in partnership with them. Of course, there are essential problems with evaluations of programs within the government when we only consult, for example, ourselves or program management. I want to stress that one of the reasons why the Program Evaluation Directorate reports to me as the Assistant Under Secretary of State, Corporate Policy and not to a program assistant deputy minister is that I do not have a vested interest in the programs. There is one exception to that in the area of State Ceremonial, and I have to declare some conflicts of interest from time to time. However, by and large, when dealing with the great bulk of things, it is considered inappropriate to have program management carry out the evaluation, and that is why we have professional evaluators, monitored by our friends at the office of the Comptroller General, handling these evaluations.

Senator Bolduc: I used the term "pressure groups", and I think that it is probably an accurate one. What I want to stress is that in the 1950s and 1960s we looked at politics and public administration as involving people who take care of public interests, and everything else was in the world of private business. We have come to realize, however, that there is an economics of politics, as there is economics of trade, and so on. So it is partly true that there are pressure groups and that the public servants straddle both worlds. I am an ex-public servant, so I do not want to say that civil servants are a pressure group as such. However, they are not out in the real world.

Senator Marsden: Do any of the groups that you deal with work for profit organizations such as the automobile industry?

Mr. Johnston: Not that I am aware of.

Senator Marsden: Are they all non-profit groups?

Senator Bolduc: I am not talking about who they support; I am talking about the process.

Senator Marsden: You have been drawing in your questioning a parallel that I think is unjustified.

Senator Simard: You have said that it is acceptable to ask your client groups how they feel about a particular consultant and their research. However, you have not described why you think that is acceptable or what you expect these groups to

[Traduction]

exemple à M. André Renault, un économiste réputé de l'Université de Montréal, d'examiner la situation? J'ai peine à l'admettre.

M. Clippingdale: Je vous comprends, et vous pourriez désirer plutôt vous en remettre au ministère des Transports. Lorsque nous nous penchons sur des problèmes touchant les femmes, par exemple il nous serait difficile de ne pas consulter les groupements féminins sur le choix des évaluateurs. Ce ne sont pas ces groupes qui prennent la décision, mais nous avons besoin de leur point de vue. Je le répète, nous traitons essentiellement avec des groupes égalitaires qui ne sont ni riches, ni extrêmement financés. Le gouvernement ne les voit pas comme des adversaires, mais essaie de s'en faire des partenaires. Évidemment, l'évaluation de programmes au sein du gouvernement pose des problèmes essentiels, car nous ne faisons que consulter, par exemple, nos propres ressources ou la direction des programmes. Je tiens à souligner que si la Direction générale de l'évaluation des programmes s'en remet à moi à titre de sous-secrétaire d'État adjoint, Politiques ministérielles, et non à un sous-ministre adjoint, c'est parce que je n'ai pas d'intérêt immédiat dans les programmes. Toutefois le domaine des cérémonies d'État fait exception, et je dois déclarer certains conflits d'intérêts parfois. Néanmoins, dans l'ensemble, on peut constater qu'il ne convient pas que les directeurs de programme effectuent l'évaluation, et c'est pourquoi nous avons des évaluateurs professionnels, qui sont contrôlés par nos amis du bureau du Contrôleur général, ceux qui ont la dernière main sur ces évaluations.

Le sénateur Bolduc: J'ai parlé de «groupes de pression», et je pense que l'expression était probablement bien choisie. Je tiens à souligner que dans les années 1950 et 1960, nous considérons que la politique et l'administration publique faisaient appel à des personnes qui s'occupaient des intérêts publics, et que tout le reste entrait dans le domaine des entreprises privées. Nous nous sommes rendu compte, toutefois, qu'il y a une économie politique, tout comme une économie commerciale, etc. Il est donc partiellement vrai qu'il y ait des groupes de pression et que les fonctionnaires chevauchent les deux mondes. Je suis un ancien fonctionnaire, de sorte que je ne veux pas affirmer que les fonctionnaires constituent un groupe de pression proprement dit. Néanmoins, on ne peut pas dire qu'ils sont dans le monde réel.

Le sénateur Marsden: Les groupes avec lesquels vous traitez travaillent-ils pour des organismes à but lucratif comme l'industrie automobile?

M. Johnston: Pas que je sache.

Le sénateur Marsden: S'agit-il dans tous les cas de groupes sans but lucratif?

Le sénateur Bolduc: Je ne m'intéresse pas à ceux qu'ils appuient, mais au processus.

Le sénateur Marsden: Vous avez esquissé lors de votre interrogation un parallèle qui, à mon sens, était injustifié.

Le sénateur Simard: Et vous avez dit qu'il était acceptable de demander à vos groupes clients ce qu'ils pensaient d'un certain expert-conseil et de ses recherches. Mais, vous n'en avez pas donné les raisons ni ce que vous attendiez des évaluations

[Text]

contribute in the way of these assessments. What do you expect from them? Some governments seem to cater more than others to these groups. Perhaps public servants are doing the same thing. We generally call it window dressing. In other words, the groups are consulted but no one really gives a damn about what they say. Generally, what do you expect your clients to contribute that will allow you to properly assess one firm over another?

Mr. Clippingdale: First, we do not see the role of these groups to be restricted to just giving their opinion on the appropriateness of contractors. Just on that point, I might mention that there is first a setting forth of the purpose or objective of the evaluation, and we then get several bids. We have written bids and there is a bidders' conference with the various bidders, and then one has to look at them all in relation to one another. It is then a question of judgment as to the appropriateness of bidder A versus bidder B, C or D, and there are various participants in that. Beyond that, in terms of what we expect from our groups on the advisory committee meetings with the contractor, meeting with the program analyst—in a particular case, it might be Peter Wiebe—we expect them to make sure that questions that are being asked out there in the country, that these groups are aware of, come to our attention. Ottawa can be a pretty hermetically-sealed place, and we should not have an evaluation of, say, Native Friendship Centres without knowing what is going on in those centres directly from those who are trying to provide the service. That voice should be there. It is not a determining voice but it is a voice that is present. It helps inform us as to what some of the major concerns are today, what some of the questions are, and it helps us make sure that those questions are posed. I think the OCG talked about the need for the right questions to be asked. The client groups help us determine what some of those questions are. They do not supply the answers; they help the contractor determine what some of the right questions are. If the contractor does not then ask those right questions, those people have full access to the report and they will rip it to shreds as being utterly irrelevant to the situation of today. That is what we expect from them.

From our point of view, of course, we are concerned about a viable, effective means of delivering something. All of us in this room have probably been members of groups at one time or another that have sought something or other from some level of government. We would always like twice, three times or four times what we get, and far more activities, and of course, we will be pressing for that, but we do not have the purse to supply. As a consequence, it is the mix of the points of view of those affected directly, and those attempting to manage a program, and the professional evaluators, that help make sure there are answers to the best questions that could be raised and that the answers to those questions are recorded.

Mr. Johnston might want to comment on how the bidding process works and on the role of client groups.

[Traduction]

de ces groupes. Qu'attendez-vous d'eux? Certains gouvernements semblent retirer plus que d'autres de ces groupes. Peut-être est-ce le cas des fonctionnaires également. Généralement, disons que c'est de la poudre aux yeux. En effet, les groupes sont bien consultés mais personne ne se soucie de leur opinion. En général, qu'attendez-vous de la participation de vos clients pour qu'ils vous aident à évaluer correctement une société par rapport à une autre?

M. Clippingdale: Premièrement, nous ne croyons pas que le rôle de ces groupes se limite à donner leur opinion sur le choix des entrepreneurs. À cet égard justement, je dois mentionner qu'il y a d'abord l'établissement du but ou de l'objectif de l'évaluation, et nous recevons alors plusieurs offres. Nous tenons ensuite une conférence des soumissionnaires et il nous faut ensuite examiner leurs avantages relatifs. Il faut donc faire preuve de jugement pour choisir le soumissionnaire A plutôt que les soumissionnaires B, C ou D et à ce processus participent diverses personnes. En plus de cela, nous comptons qu'au sein du comité consultatif qui rencontre l'entrepreneur, ou l'analyste de programme—dans un cas précis, il pourrait fort bien être Peter Wiebe—nous comptons dis-je que les questions qui seront posées en province seront portées à notre attention. Ottawa peut être un véritable vase clos, et nous ne devrions pas permettre qu'une évaluation du Centre d'accueil pour autochtones par exemple se fasse sans savoir ce qui se passe dans ce centre de la bouche même de ceux qui dispensent le service. Cette opinion nous tient à cœur également. Ce n'est pas une opinion déterminante mais c'est une opinion qui compte. C'est pour nous une façon de nous renseigner sur les vrais problèmes de l'heure, sur les façons dont se posent les questions, et c'est aussi pour nous une façon de nous aider à nous assurer que ces questions sont posées. Je pense que le bureau du Contrôleur général a dit qu'il était nécessaire que les bonnes questions soient posées. Les groupes clients nous aident à trouver certaines de ces questions. Ils ne fournissent pas les réponses; ils aident l'entrepreneur à déterminer ce que sont certaines de ces bonnes questions. Si l'entrepreneur ne pose pas ensuite les bonnes questions, ces personnes ont pleinement accès au rapport et elles le réduiront en miettes si elles estiment qu'il est tout à fait à côté de ce qui se passe aujourd'hui dans un domaine particulier. C'est ce que nous attendons de ces groupes.

De notre point de vue, bien sûr, nous cherchons à trouver des moyens viables et efficaces pour fournir un service. Nous tous qui sommes dans cette salle avons probablement été membres d'un groupe à un moment ou à un autre qui a cherché à obtenir quelque chose d'un palier de gouvernement. Nous aurions toujours souhaité obtenir deux fois, trois fois ou quatre fois plus que ce que nous obtenons, et beaucoup plus d'action, et bien sûr, nos pressions sont dans ce sens, mais nous n'avons pas suffisamment de fonds pour réaliser nos désirs. En conséquence, il s'agit du mélange des points de vue de ceux qui sont touchés directement et de ceux qui dirigent un programme, et les évaluateurs professionnels, qui veillent à ce qu'il y ait des réponses aux meilleures questions qui ont pu être soulevées et à ce que les réponses à ces questions soient consignées.

M. Johnston aimerait peut-être nous décrire le rôle des groupes clients et le processus de soumission.

[Text]

Mr. Johnston: In terms of the role of the client groups, they are not really part of the conclusion of the bidding process. What we do as we are developing the major questions to be included in the terms and conditions of the contract is to consult with the clients to ensure that we have the proper questions. Ultimately, we put it out to bid and the bids come in and we have a contracting committee, which does not include the client, and the final decision as to who receives the contract is made on a points basis.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I have an observation on Senator Bolduc's point. If there were some kind of survey being done of the effectiveness of something in the automotive industry, I am sure they would, in a way, consult with the automotive industry, because if they picked someone who did not know anything about the automotive industry or who was totally distanced from the interests of the automotive industry, there would be a huge outcry from that industry. If you are dealing with subjects like citizenship, and with groups that have interests that most of us may not be aware of, including people in the evaluating business, I suppose it is not so outrageous that you make sure that, however this process takes place, those groups are consulted, because in fact, they do consult with business and industry when questions like that are asked.

Senator Simard: That is the thing. Public servants are supposed to be sensitive and knowledgeable enough to know which firms are aware of a particular field that needs to be examined.

Senator Marsden: By definition, they would not be clients of the Secretary of State.

Senator Stollery: I am sure the Department of Industry, Science and Technology has a pretty close working relationship with groups in industry. However, I do not think public servants would know very much about my own industry, the retail business.

Senator Simard: Perhaps we should leave aside the automotive industry as an example.

The Chairman: Let us avoid dialogue between senators.

Senator Simard: I have one question that relates to that. Are the same firms continuously being rehired every two or three years to examine the same file or do you make it a policy to change firms?

Mr. Johnston: I suppose the best indication is that, of the four or five evaluation studies that we gave you, there was not one firm repeated.

Senator Simard: I realize that, but for any given program has any one firm been hired every three or four years over the last 10 years?

Mr. Johnston: To the best of my knowledge, there is not one contractor to whom we have gone back a second time to do another evaluation.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I was just looking at these reports, and they seem a little dated. They go back to 1985.

[Traduction]

M. Johnston: Les groupes clients ne participent pas vraiment au processus. En effet, lorsque nous élaborons les grandes questions qui figureront dans les stipulations du contrat, nous consultons les clients pour nous assurer que nous posons la bonne question. Puis, nous nous en servons pour lancer notre appel d'offres. Ensuite, notre comité d'affermage, qui ne comprend pas le client, prend la décision finale sur l'adjudication du contrat en fonction des points obtenus.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, j'ai une observation à faire au sujet de ce qu'a dit le sénateur Bolduc. Si un certain genre d'enquête devait être fait pour vérifier l'efficacité de quelque chose dans l'industrie de l'automobile, je suis sûr que d'une façon ou d'une autre, on consulterait l'industrie de l'automobile parce que si l'on choisissait une personne tout à fait ignare ou étrangère à l'industrie automobile, il y aurait une protestation véhémement de la part de cette industrie. Si vous traitez de sujets tels que la citoyenneté, et de groupes qui peuvent avoir des intérêts inconnus de la plupart d'entre nous, y compris les évaluateurs, je présume qu'il n'est pas si choquant que vous vous assuriez, quel que soit le déroulement de ce processus, que ces groupes seront consultés, parce qu'en fait ils consultent le monde des affaires et l'industrie lorsque des questions du genre sont posées.

Le sénateur Simard: Voilà. Les fonctionnaires sont censés être suffisamment à l'affût et au courant pour savoir quelles sociétés connaissent bien tel ou tel domaine qui doit être examiné.

Le sénateur Marsden: Par définition, ils ne seraient pas clients du secrétaire d'État.

Le sénateur Stollery: Je suis certain que le ministère de l'industrie, des Sciences et de la Technologie entretient des relations de travail assez étroites avec certains groupes de l'industrie. Toutefois, je ne pense pas que les fonctionnaires seraient très renseignés au sujet de ma propre industrie, le commerce du détail.

Le sénateur Simard: Nous devrions peut-être cesser de nous servir de l'industrie automobile comme exemple.

Le président: Évitions les dialogues entre sénateurs.

Le sénateur Simard: J'ai une question connexe. Les mêmes sociétés sont-elles continuellement réembauchées tous les deux ou trois ans pour examiner le même dossier ou en change-t-on par principe?

M. Johnston: Je présume que la meilleure réponse serait de vous dire que des quatre ou cinq études d'évaluation que nous vous avons données, c'était dans tous les cas de nouvelles sociétés.

Le sénateur Simard: Je l'ai bien vu, mais pour un programme donné est-il arrivé qu'une société soit engagée tous les trois ou quatre ans au cours des dix dernières années?

M. Johnston: Que je sache, aucun entrepreneur ne s'est vu demander d'effectuer une deuxième évaluation.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, en regardant ces rapports, je me suis aperçu qu'ils dataient quelque peu. Ils

[Text]

For example, the evaluation of Open House Canada was from 1985, five years ago.

The Chairman: We seem to have two from 1985, one from 1986 and one from 1988. I wonder if they could not have submitted some 1989 program evaluations. I believe that was your question, Senator Stollery, as well.

Senator Stollery: Yes.

Mr. Clippingdale: May I answer your question? First of all, there is a rolling, five-year cycle in evaluation. In the program evaluation committee, we have just recently agreed upon a three-year plan for the next while. I spoke to the deputy minister, and if the committee would like a copy of our three-year plan, which has been approved by the department, we could give that to you, indicating our plans for the next three-year cycle, which have been discussed by the program evaluation committee. However, the general principle is that, about every five years, we would do an evaluation. You can appreciate that, with the number of programs we have, we would be doing nothing but evaluating if we were doing all of them all the time.

Senator Cools: I have been listening with some interest to the witnesses and there are a few questions that do not seem to be addressed in the material that was submitted, and I wonder if I could attempt to take up some of them. As I understand it, many of these programs, and their funding, initially began as initiatives to promote volunteerism in the communities. As a person who has been very involved with volunteer organizations over the past 20 or 25 years, it becomes very easy to state that volunteerism in this country is in a very serious crisis that few are noting. There is a popular conception that if an organization is not for profit, then it is somehow or other cloaked in a veil of sanctity or purity. However, if one looks at corporations without share capital, which are non-profit, and those which are at the same time charities under the Income Tax Act, one finds that, in point of fact, there are few mechanisms that attend to the issue of securing equality, democracy and efficiency within the organizations.

I think most of us are well aware that volunteer boards are not run as business organizations, and that many of the programs that you are funding have, in point of fact, become watering holes and shelter workshops for certain personality types who live within these programs.

I am sure you know what I am driving at. We are seeing increasing conflict in the voluntary sector, and many of these voluntary organizations are slipping into the vision of the Public Trustee, because, as these organizations proliferated over the last 20 years, the accountability mechanisms did not develop with them. Thirty years ago, if a person served on a board of directors or on a group of trustees, it was assumed that he had certain skills and expertise. A lot of these organizations are in big trouble because, since they are not for profit, there is nothing like the Securities Commission overseeing their activities. So, when a group is in control of one of these organizations and they decide they do not want to face the music, they just cancel a meeting or proceed with meetings

[Traduction]

remontent à 1985. Par exemple, l'évaluation d'Hospitalité-Canada a été faite en 1985, il y a cinq ans.

Le président: Il semble que nous en ayons deux de 1985, une de 1986 et une de 1988. Je me demande s'ils n'auraient pas pu nous présenter quelques évaluations de programmes de 1989. Je pense que c'était votre question à vous aussi, sénateur Stollery.

Le sénateur Stollery: Oui.

M. Clippingdale: Puis-je répondre à votre question? Premièrement, il y a un roulement des évaluations, par cycles de cinq ans. Le comité d'évaluation des programmes vient de s'entendre sur un plan triennal pour l'avenir immédiat. Le sous-ministre en a déjà été saisi et si le Comité veut recevoir une copie de ce plan triennal, qui a été approuvé par le ministère, nous pourrions le lui fournir, en lui indiquant du même coup nos plans pour le prochain cycle de trois ans, qui a été discuté par le comité d'évaluation des programmes. Quoi qu'il en soit, il a été généralement accepté que tous les cinq ans, nous faisons une évaluation. Vous comprendrez qu'étant donné le grand nombre de programmes, nous ne ferions rien d'autre qu'évaluer si nous devons les passer en revue tous en permanence.

Le sénateur Cools: C'est avec beaucoup d'intérêt que j'ai écouté le témoin. Il me semble toutefois que certaines questions n'ont pas été abordées dans la documentation présentée et je me demande si je ne pourrais pas les soulever. Si je le comprends bien, beaucoup de ces programmes, ainsi que leur financement, étaient à l'origine des initiatives visant à promouvoir le bénévolat au sein des collectivités. Au cours des 20 ou 25 dernières années, j'ai participé à de nombreux organismes bénévoles et je peux dire que le bénévolat, dans notre pays, traverse une très grave crise dont peu de gens s'aperçoivent. Pour beaucoup, tout organisme sans but lucratif est en quelque sorte empreint de sainteté ou de pureté. Toutefois, il suffit d'examiner les sociétés sans capital social, qui sont donc sans but lucratif, et celles qui, en même temps, sont des organismes de charité en vertu de la Loi sur l'impôt sur le revenu, pour remarquer qu'il existe en fait très peu de mécanismes garantissant l'égalité, la démocratie et l'efficacité au sein de ces organismes.

La plupart d'entre nous savent, me semble-t-il, que les organismes bénévoles ne sont pas dirigés comme des entreprises commerciales et que bien des programmes que vous financez permettent en réalité de créer des bars et des abris pour certaines personnes qui en dépendent.

Je suis sûre que vous savez ce dont je parle. Nous sommes de plus en plus témoins de conflits au sein du secteur bénévole; le curateur de l'État examine beaucoup de ces organismes bénévoles, alors que ces 20 dernières années, ils proliféraient sans qu'aucun mécanisme de justification de l'emploi des fonds ne soit mis en place. Il y a 30 ans, toute personne siégeant au sein d'un conseil d'administration ou d'un groupe de conseillers était censée avoir des compétences et de l'expertise. Beaucoup de ces organismes connaissent de graves difficultés, étant donné qu'il s'agit d'organismes sans but lucratif et, qu'à ce titre, ils ne sont pas contrôlés par un organisme tel la Commission des valeurs mobilières. Il suffit qu'un groupe de conseillers décide de ne pas faire face à ses responsabilités pour tout sim-

[Text]

when there is no quorum, in an undemocratic and irregular way. There are no mechanisms for anybody to examine them. There is a presumption that if they are charitable or non-profit, volunteer organizations, they are cloaked in sanctity. I notice that your report ignores all of this and I am wondering how you are taking into consideration in your evaluations the matters that I have raised. They are very important issues and will continue to be important over the next five to ten years. Most volunteer managers are barely doing more than pushing a few bits of paper, if they are doing that much. Could you tell me how you address those issues?

Mr. Clippingdale: It is a fascinating question, senator.

Senator Cools: And I am sure you know it very well.

Mr. Clippingdale: Let me just put it in context from our point of view as managers and as those involved with the whole process of program evaluation. We also mentioned in our statement the degree to which one increasingly has to see evaluations in the context of strategic planning and policy planning. In other words, it is not only taking the mandate related to program X and seeing whether it is working and then nothing changes. The insights that are gained by my evaluations directorate in learning about programs across our two departments, and the abilities that we have and that some of our contractors have from seeing some of those recurrent problems, are such that the question of whether an approach to a particular program area is best carried out by these client groups or by some other kind of activity obviously arises. One of the points to be made about the consultation process is that it has to be as broad as possible so that it does not deal merely with the vested interests of the people receiving the money. It has to be informed on as broad a base as possible.

That often raises some questions that some of those being consulted would probably prefer not be raised. That has an impact in some cases on the evaluation in question, such that there is a consensus developing that these are no longer the best or only vehicles by which to deliver a program. There are new ones that people in the past did not think of. An organization can be a not-for-profit organization but have a vested interest.

The job of responsible government is to be sensitive to those shifting situations. We have to be accountable and our minister has to be accountable for the funds expended in a particular area. If it becomes evident through objective evaluation that there are real questions being raised about the enduring effectiveness of the delivery of a particular program to meet a particular mandate through a particular vehicle, then that is one of the matters that should be commented upon by the evaluator. In a larger sense, however, drawing from the experience of many of these evaluations and from management insights provided by evaluation, the questions must constantly be re-examined as to the appropriateness of existing vehicles. Otherwise, the organizations funded by the Government of Canada in 1958, presumably, would still be funded, and no others. This, then, is an on-going process.

Your point, senator, is an excellent one and I agree with you that there is a real question, very often even from the com-

[Traduction]

blement annuler une réunion ou tenir des réunions où il n'y a pas de quorum, de façon non démocratique et irrégulière. Aucun mécanisme d'examen n'est prévu. On suppose que les organismes bénévoles de charité ou sans but lucratif sont empreints de sainteté. Je remarque que votre rapport laisse tout cet aspect de la question de côté et je me demande comment vous en tenez compte dans vos évaluations. Ces questions, très importantes actuellement, continueront de l'être au cours des cinq ou dix prochaines années. La plupart des directeurs d'organismes bénévoles ne font pas grand-chose. Pouvez-vous me dire comment vous prévoyez résoudre ce problème?

M. Clippingdale: Votre question est fort intéressante.

Le sénateur Cools: Je suis convaincue que vous savez exactement ce dont je parle.

M. Clippingdale: Permettez-moi de reposer la question du point de vue de la direction et de tous ceux qui participent au processus de l'évaluation des programmes. Nous avons également mentionné dans notre déclaration qu'il devient de plus en plus nécessaire d'envisager les évaluations dans le contexte d'une planification stratégique et de politique. En d'autres termes, il ne suffit pas de s'assurer que le mandat d'un programme est valable, sans rien y changer. Les problèmes qui se posent périodiquement permettent à la direction de l'évaluation de mieux comprendre les programmes de nos deux ministères et lui permettent, ainsi qu'aux entrepreneurs, d'acquérir de nouvelles aptitudes à cet égard. Nous savons ainsi s'il vaudrait mieux réaliser tel ou tel programme avec ces trois groupes ou s'il vaut mieux prévoir un autre genre d'activité. Le processus de consultation doit être aussi vaste que possible de façon à ne pas viser uniquement les droits acquis des personnes bénéficiant de l'aide financière. Nous devons donc disposer de tous les renseignements nécessaires.

Cela suscite souvent des questions que plusieurs personnes consultées préféreraient éviter. Dans certains cas, cela a un effet sur l'évaluation en question, dans la mesure où l'on s'accorde généralement à conclure que les façons d'exécuter tel ou tel programme ne sont pas les meilleures ou les seules qui soient. Il y en a de nouvelles auxquelles on n'avait pas l'habitude de penser. Un organisme sans but lucratif peut malgré tout avoir des droits acquis.

Un gouvernement responsable se doit d'être attentif à ces changements. Nous avons des comptes à rendre et notre ministre doit justifier l'emploi des fonds affectés à tel ou tel domaine. S'il ressort clairement de l'évaluation des objectifs que la réalisation de tel ou tel programme n'est pas véritablement efficace et ne permet pas de remplir un mandat précis, l'évaluateur doit s'y arrêter. Dans un sens plus large d'après l'expérience que nous ont apporté beaucoup de ces évaluations et d'après ce que la direction a pu en retirer, il faut constamment revoir la validité des outils existants. Sinon, les organismes financés par le Gouvernement du Canada en 1958, continueraient sans doute à l'être, et non les autres. Il s'agit donc d'un processus continu.

Le point que vous avez soulevé, madame, est excellent et je conviens avec vous que très souvent, même au sein des collecti-

[Text]

munities that groups are said to represent, as to whether this group really does represent them and whether there now needs to be a somewhat different approach.

Senator Cools: I suppose my concern is this: What are the tools used by these evaluators to get at the issues? Voluntary organizations can be most cruel places. They can be quite sinister in the manner in which they fire people or deal with minority groups, and when I say "minority groups" I am not speaking racially. I am speaking about conflicts or differences. Voluntary organizations usually do not manage conflicts or differences very well at all.

We are living in an interesting era in which some voluntary organizations are even telling us that process and procedure is irrelevant. A lot of them tell us that it is the "man's way"—not only the "man's way" but the "white man's way". I am just wondering who is looking at these questions.

Mr. Johnston: As to who looks and what he looks at, when a contractor goes out, he or she does not just zero in on the organization per se. Evaluations involve looking at and speaking to other people in the community of interest. That could be a local government, a provincial government, a local police force, a school system or whatever. It is a much wider net than just the organization.

In addition, some of the volunteer organizations—and perhaps "volunteer" is a bit of a misnomer—the community-based organizations such as the native friendship centres are identified in the evaluation in such a way as to indicate that the board members need training. This does not apply just to the native community. There is a lack of organization in general terms in the sense of how to participate in a democratic community organization. In fact, with respect to the mission of the Native Friendship Centre's Program, the recommendation came out to build in training programs for the volunteers, the board members and the community members of those centres.

Senator Cools: What I hear you say in essence, then, is that you have some awareness and understanding of what I am talking about.

Mr. Johnston: Sure.

Senator Cools: You are looking it at, then?

Mr. Johnston: We look at it in terms of program evaluation when it is impacting negatively on our capacity to deliver that program efficiently and effectively within its mandate.

Mr. Clippingdale: If I may comment further on Mr. Johnston's remarks, program evaluation is only one aspect of management when we look at programs. We have an even more directly administrative function in delivering programs. Obviously, we have the Auditor General and so forth. In addition to that, however, in our departments, for example, increasingly in these areas there is the whole concept of institutional change and what government can do positively to encourage institutional change in our society. Institutional change could be desirable, for example, to be more sensitive to the concerns and the situation of women, the disabled, visible minorities and so on.

[Traduction]

vités que des groupes sont censés représenter, certains se demandent s'ils sont bien représentés et s'il n'y aurait pas lieu d'envisager une autre façon de procéder.

Le sénateur Cools: La question que je pose est la suivante: Quels sont les outils des évaluateurs? Les organismes bénévoles peuvent être cruels; il suffit de voir comment ils renvoient les gens ou s'occupent des groupes minoritaires. Quand je dis «minoritaires», je ne me place pas d'un point de vue racial. Je veux parler des conflits ou des différences. Les organismes bénévoles, en général, ne savent pas très bien régler les conflits ou aplanir les différences.

Nous vivons une époque intéressante où certains organismes bénévoles prétendent qu'il ne convient pas de respecter telle ou telle règle. Beaucoup veulent tout simplement imposer leurs idées. Je me demande si l'on se penche sur ces questions.

M. Johnston: Au sujet de l'évaluation, les entrepreneurs ne se concentrent pas uniquement sur l'organisme en tant que tel. Ils parlent aussi à d'autres membres de la collectivité, comme les représentants du gouvernement local ou provincial, de la police, de la commission scolaire, etc. L'évaluation dépasse donc le cadre de l'organisme lui-même.

En outre, dans le cas de certains organismes bénévoles—peut-être le mot bénévole est-il mal choisi—parlons plutôt d'organismes communautaires, tels les centres d'accueil autochtones, l'évaluation peut conclure que les membres du conseil d'administration ont besoin de formation. Cela ne s'applique pas uniquement aux autochtones. En général, on remarque certaines lacunes sur le plan organisationnel, si bien que ces organismes ne fonctionnent pas de façon démocratique. En fait, à propos du Programme des centres d'accueil autochtones, il a été recommandé d'offrir des programmes de formation pour les bénévoles et les membres du conseil d'administration, ainsi que pour les membres de ces centres.

Le sénateur Cools: Si je comprends bien, vous savez ce dont je parle.

M. Johnston: Bien évidemment.

Le sénateur Cools: Vous vous en occupez alors?

M. Johnston: Oui; l'évaluation du programme nous permet de savoir s'il est efficace et s'il respecte son mandat.

M. Clippingdale: Je me permettrais d'ajouter que l'évaluation des programmes ne représente qu'un seul des nombreux aspects de la gestion des programmes. Nous jouons également un rôle administratif à cet égard. De toute évidence, nous sommes soumis au contrôle du Vérificateur général, etc. En outre, nos ministères s'intéressent à la notion de changement institutionnel et aux efforts du gouvernement visant à favoriser ce changement au sein de la société. Le changement institutionnel peut être souhaitable; on peut par exemple vouloir être plus attentif aux préoccupations et à la situation des femmes, des personnes handicapées, des minorités visibles, etc.

[Text]

Among the things in which our department is very involved is encouraging institutional change, whether that applies to police departments in terms of dealing with minorities or to employers in terms of taking advantage of the skills of the disabled. Institutional change can also apply to non-profit organizations. After all, one of the great things to be said about them, amidst all of the criticisms that are often thrown at them, is that they provide an important service at a much lower cost than would be the case if the government were to deliver them directly and they have the involvement, at the best of times, of the community.

Senator Cools: What you have said used to be true but is no longer the case.

Mr. Clippingdale: Well, it is a widely varied situation, I would say.

Senator Cools: Mr. Chairman, perhaps at some point in time our committee could pursue this subject matter and some of the issues that I have raised. The provisions of the Income Tax Act which allow companies to operate as charities or some of the provisions, for example, of the Corporations Act which provide for the charters of non-profit organizations really speak to an earlier era, one which is at least 40 years before this time. There are terrific gaps between those policies and the needs of today. Perhaps we should take a look at them at some point in the future. Many of these community-based groups are quite often well intentioned, but in point of fact the mechanisms are simply not in place to ensure effective management. Perhaps we could examine this at some future point.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, avant de poser mes questions, j'aimerais faire écho à ce que ma collègue, le sénateur Cools, vient de nous dire: elle dit souhaiter que l'on pourrait continuer de discuter de ce sujet-là à une autre réunion. Avez-vous l'intention d'inviter à témoigner la Direction d'évaluation des programmes du Secrétariat d'État ou d'autres directions de d'autres ministères.

Le président: Lorsqu'on aura terminé avec les témoins, j'aimerais que vous restiez ici et que l'on discute des témoignages à venir et des témoins que l'on voudrait entendre.

Le sénateur Simard: Concernant l'évaluation?

Le président: Concernant l'évaluation et concernant tous les autres domaines. La référence que nous avons est très large, elle est très vaste. Ce que nous avons fait, nous nous sommes limités un petit peu pour nous pencher sur l'évaluation mais il n'y a rien qui nous empêche d'aller plus loin.

Le sénateur Simard: Je n'ai seulement qu'un point à soulever suite à ce que vous venez de mentionner. Vous dites qu'il serait peut-être bon d'attendre et de se réunir à midi et demie. Je préférerais que le sénateur Bolduc soit présent lorsque l'on discutera des travaux futurs du comité.

Le président: Alors, on en reparlera à la prochaine séance.

Le sénateur Simard: Oui, monsieur le président. Je m'excuse si ma question va être plutôt terre à terre. Je vous prie d'en

[Traduction]

Notre ministère s'intéresse beaucoup au changement institutionnel, qu'il s'applique aux forces de police s'occupant des minorités ou aux employeurs exploitant les compétences des personnes handicapées. Le changement institutionnel peut également s'appliquer aux organismes sans but lucratif. Après tout, il ne faut pas oublier que malgré toutes les critiques dont ils font l'objet, les organismes sans but lucratif offrent un service important, à un coût beaucoup moins élevé que s'il était offert par le gouvernement. En outre, la collectivité entière y participe.

Le sénateur Cools: C'était peut-être le cas hier, mais ce ne l'est plus aujourd'hui.

M. Clippingdale: Je dirais que nous avons aujourd'hui beaucoup de diversité.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, notre comité pourrait, à un moment donné, approfondir cette question, ainsi que d'autres que j'ai posées. Les dispositions de la Loi de l'impôt sur le revenu qui permettent à des sociétés de fonctionner comme organismes de charité ou certaines des dispositions de la Loi sur les compagnies et associations, par exemple, qui prévoient les chartes d'organismes sans but lucratif, nous ramènent au moins 40 ans en arrière. L'écart entre ces politiques et les besoins d'aujourd'hui est énorme. Nous pourrions peut-être nous y arrêter dans l'avenir. Beaucoup de ces groupes communautaires sont souvent pleins de bonnes intentions, mais ils ne disposent pas vraiment des mécanismes nécessaires pour fonctionner efficacement. Nous pourrions peut-être nous pencher sur cette question à l'avenir.

Senator Simard: Before I begin asking questions, Mr. Chairman, I would like to state my agreement with my colleague, Senator Cools, who has just said that we could perhaps continue this discussion later on. Do you intend to ask only the Program Evaluation Directorate of the Secretary of State Department to come and testify, or are you thinking of inviting officials of other departments as well?

The Chairman: I would like the members to remain in the room when we have no further questions for the witnesses, to discuss forthcoming testimony and the witnesses we would like to hear.

Senator Simard: About evaluation?

The Chairman: That and all the other areas. Our order of reference is very broad-ranging. We have limited ourselves somewhat by dealing only with evaluation, but there is nothing to prevent us from ranging further afield.

Senator Simard: I have only one point to make in that regard. You have said that we might be well-advised to wait and sit at twelve thirty. I would rather have Senator Bolduc present when we discuss our future business of the Committee.

The Chairman: Then the matter will be raised again at the next meeting.

Senator Simard: Very well, Mr. Chairman. Please accept my apology if my question seems rather commonplace. You

[Text]

attribuer la faute à ma vie antérieure au Conseil du Trésor du Nouveau-Brunswick et tout simplement à ma fonction de comptable.

J'aimerais, et si vous ne l'avez pas ici, que vous nous fassiez parvenir l'information suivante de même qu'à tous mes collègues: le budget de la Direction d'évaluation, le nombre de personnes qui y travaillent, le profil de ces gens-là, d'où viennent ces gens-là qui y travaillent actuellement. Est-ce que ce sont surtout des anciens employés du ministère ou des gens qui sont en voie de monter au sommet? J'aimerais savoir un peu ce qu'ils font ces gens-là.

Je pense qu'il est important de savoir ça. J'aimerais aussi recevoir une copie de votre budget le plus détaillé possible, y compris les paiements qui ont été fait ainsi que les noms des consultants. Les grandes catégories de ce budget-là. Je ne pense pas que je puisse pouvoir porter un jugement sans savoir au-delà des principes et des généralités. Le document que l'on a eu est très bien mais, à moins de savoir si ces gens-là ont les compétences pour présenter un tel document, je ne peux pas porter un jugement.

J'aimerais recevoir une liste de noms de votre personnel, le nombre des personnes, leurs tâches, si ce sont des membres de l'extérieur. J'aimerais aussi connaître les cycles. Combien d'évaluations la Direction de l'évaluation des programmes a-t-elle faites depuis dix ans, disons? Vous dites qu'une évaluation est faite à peu près tous les cinq ans. Combien donc d'évaluations ont été faites? Peut-être que vous voulez nous offrir des commentaires à ce moment-ci et je continuerai là-dessus.

J'aimerais avoir un profil assez détaillé du budget et des activités qui s'y font.

Mr. Clippingdale: Merci, sénateur Simard. J'invite M. Johnston à vous donner une réponse générale. Et peut-être, si vous pouvez attendre un peu, nous pourrions vous envoyer une liste des réponses à nos questions plus détaillées.

Le président: Lorsque nous aurons les renseignements demandés par le sénateur Simard, peut-être faudrait-il que vous reveniez pour nous expliquer certains documents. On verra dans le temps comme dans le temps.

Mr. Johnston: The present budget of the Program Evaluation Directorate of the Secretary of State is \$360,000 per year. We share some of the costs of the evaluation with the programs so that actually the expenditure may be closer to \$500,000 per year, but our budget is \$360,000. That includes six person years. As to where people come from, most are career public servants whose professional or academic background was in the area of evaluation. As to how many we have done over the last ten years, I would say that we have completed approximately 50 evaluations. Generally we average around five or six per year.

Senator Simard: You say that some of your people have been career public servants. Have some of them come from central agencies such as the Treasury Board?

Mr. Johnston: Oh, yes. People are moving around within the public service. There is increasingly an area of expertise that is identified within the public service that tends to have people drawn from their particular community.

[Traduction]

may blame my prior life with the Treasury Board of New Brunswick, or simply the fact that I am an accountant by trade.

I would like you, if you do not have the documents with you, to send us the budget of the Evaluation Directorate, the number of employees of the Directorate, their professional profile, and where they came from. Were they for the most part employed by the department before they joined the Evaluation Directorate, or are they people on the way up? I would like to have some idea of what they do.

I think it would be important to know that. I would also like to receive a copy of your budget with as much detail as possible, including payments made and the names of consultants, and showing the major categories of that budget. I do not think I can form an opinion without knowing more than the principles and the generalities. We have received an excellent document, but if I do not know how well these people are qualified to prepare such a document, I cannot pass judgment.

I would like to receive a nominal listing of your staff members, their number, their duties, and whether they came in from the outside. I would also like to know about cycles. How many evaluations has the Directorate carried out in, let us say, the last ten years? You say that evaluations are performed every five years or so. How many evaluations, then, have been carried out? Perhaps you could comment on this now, and then I shall continue.

I would like a fairly detailed profile of the budget and of the activities performed under its terms.

Mr. Clippingdale: Thank you, Senator. I would ask Mr. Johnston to give you a general response. Then, if you can wait a short while, we can send you the replies to your more detailed questions.

The Chairman: Perhaps you will have to return and explain certain documents once we have received the information requested by Senator Simard. We shall see in due course.

M. Johnston: Le budget actuel de la direction de l'évaluation des programmes du Secrétariat d'État s'élève à 360 000 \$ par an. Nous partageons certains des coûts de l'évaluation, si bien que les dépenses réelles se rapprochent davantage de 500 000 \$ par an, alors que le budget ne s'élève qu'à 360 000 \$. Nous avons six années-personnes. La plupart des membres du personnel sont des fonctionnaires de carrière dont les antécédents professionnels ou universitaires se rapportent au domaine de l'évaluation. Au cours des dix dernières années, je dirais que nous avons effectué près de 50 évaluations. En général, nous en faisons cinq ou six par an en moyenne.

Le sénateur Simard: Vous dites qu'un certain nombre de vos employés sont fonctionnaires de carrière. Y en a-t-il qui proviennent d'organismes centraux comme le Conseil du Trésor?

M. Johnston: Certainement. Les gens se déplacent à l'intérieur de la Fonction publique. L'expertise de plus en plus reconnue de la Fonction publique tend à attirer les gens.

[Text]

Senator Simard: I believe you made mention of this earlier but I would like you to refresh my memory and perhaps be more specific. Do you worry about alternative delivery of the programs?

Mr. Johnston: That is one of the questions that is normally posed: Is this the most effective way to deliver the program? At times program evaluation comes out with a recommendation that the delivery system be modified or changed.

Senator Simard: Can you confirm whether other governments are now doing the same thing and forming their own agencies or departments? I am sure that this is a factor because you cannot operate in a vacuum.

One thing we have not heard too much about this morning is budget restraint. I happen to believe that we must live in a real world and realize that resources are limited. Do you keep in mind constantly the need to, perhaps, do away with programs because resources are no longer there?

Mr. Johnston: As part of our mandate we assess whether we are using the resources effectively.

Senator Simard: Are you talking about your department, the general mandate of the Secretary of State or the mandate of the program? For example, do you look at a particular program in terms of whether the particular interest groups are demonstrating any longer or whether you feel they are now equipped to face the future by themselves?

Mr. Johnston: Our mandate is to look at the effectiveness and efficiency of programs.

Senator Simard: You say in the French text,

Une fois le rapport accepté par le comité ministériel d'évaluation des programmes, il est envoyé aux organismes clients ainsi qu'aux organisations et individus qui ont collaboré à l'évaluation.

Si je comprends bien, cela se fait avant que la décision gouvernementale finale soit prise. Une fois que ces rapports-là, qui ont été faits en collaboration avec diverses personnes, ont été distribués au Canada, est-ce que toutes vos évaluations pourraient être mises à la disposition des sénateurs qui en font la demande?

M. Clippingdale: Certainement, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Vous n'avez pas de problème avec cela?

M. Clippingdale: Non, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Est-ce que vous avez déjà refusé de remettre des copies d'évaluation?

M. Clippingdale: Je pense que nous n'avons pas le droit de refuser de remettre une copie de l'évaluation.

Le sénateur Simard: Non, mais le fait que souvent c'est le gouvernement qui a employé cette excuse-là, disant que ce n'est pas un document final, c'est un document de travail et comme tel on ne le rend pas public parce qu'ils en sont à une étape telle que cela serait peut-être préjudiciable à la cause. Est-ce que vous pouvez commenter là-dessus?

M. Clippingdale: Sénateur Simard, il y a une différence entre les observations de la personne qui rédige le contrat et le

[Traduction]

Le sénateur Simard: Il me semble que vous y avez fait allusion plus tôt, mais pourriez-vous rafraîchir ma mémoire et être peut-être plus précis. Envisagez-vous d'autres façons de réaliser les programmes?

M. Johnston: L'une des questions habituellement posée est la suivante: S'agit-il de la façon la plus efficace de réaliser le programme? Il arrive parfois que l'évaluation du programme permette de recommander certains changements.

Le sénateur Simard: Pouvez-vous nous dire si d'autres gouvernements font maintenant la même chose et constituent leurs propres organismes ou ministères? Cela importe, sûrement, étant donné que vous ne pouvez fonctionner de façon isolée.

Nous n'avons pas beaucoup entendu parler ce matin des restrictions budgétaires. Or, je crois que les ressources du monde dans lequel nous vivons sont limitées. Pensez-vous constamment à la nécessité de supprimer des programmes, sous prétexte que l'on ne dispose plus des ressources nécessaires?

M. Johnston: Dans le cadre de notre mandat, nous évaluons si les ressources sont employées efficacement.

Le sénateur Simard: Parlez-vous de votre ministère, du mandat général du Secrétariat d'État ou du mandat du programme? Par exemple, vous posez-vous la question, dans le cas d'un programme particulier, si les groupes d'intérêts ont encore besoin de votre appui ou s'ils peuvent survivre seuls?

M. Johnston: Nous devons nous assurer de l'efficacité des programmes.

Le sénateur Simard: Vous dites en français,

"After acceptance of the report by the Committee it is circulated to all client organizations and the organizations and individuals who participated in the evaluation."

If I am not mistaken, this is done before a final decision is made by the government. Once those reports have been distributed throughout Canada, after having been prepared in cooperation with various people, could all your evaluations be made available to senators who ask for them?

Mr. Clippingdale: Certainly, Senator Simard.

Senator Simard: You have no problem with that?

Mr. Clippingdale: No, Senator.

Senator Simard: Have you ever refused to provide copies of evaluations?

Mr. Clippingdale: It do not think we have the right to refuse to provide a copy of the evaluation.

Senator Simard: True, but the fact is that the government has often fallen back on that excuse, saying that the document was not final, that it was a working paper and that as such it was not made public because it was at a stage where releasing it might be counter-productive. Could you comment on that?

Mr. Clippingdale: There is a difference, Senator, between the comments of the person who writes the contract and the

[Text]

gouvernement qui étudie cette évaluation et recommande au sous-secrétaire d'État ou aux ministres des actions peut-être en conséquence de cette évaluation-là.

Nos recommandations se font au sein du gouvernement. C'est une question de gestion. Les observations de la firme qui fait le contrat sont publiques, elles sont accessibles, c'est là la différence.

Le sénateur Simard: J'aurais une dernière question, monsieur le président. Vous dites que votre budget était d'approximativement 360,000 \$.

M. Clippingdale: Oui, sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Vous avez dit autre chose. Votre budget pourrait aller jusqu'à 500 quelques mille dollars parce qu'il y aurait une partie qui serait imputable à un programme en particulier ou à un client? J'aimerais que vous nous expliquiez ce commentaire.

M. Clippingdale: Pas à un client, mais le programme en question, normalement nous fait épargner les dépenses de l'étude. L'étude est sous le contrôle du programme d'évaluation. Il est normal que l'on épargne le coût de l'évaluation.

Le sénateur Simard: Peut-être que vous pouvez nous envoyer un document plus détaillé que ce que j'ai demandé.

Le président: Habituellement ces documents sont envoyés au greffier qui les distribue à tous les membres du comité.

Le sénateur Simard: Oui.

Le président: Messieurs qui êtes à ce ministère, vous savez que nous avons reçu comme témoin le 28 mars le Contrôleur général, M. Macdonald qui est venu avec M. Leclerc. M. Macdonald nous disait à cette occasion... Est-ce que vous avez pris connaissance de son témoignage?

M. Clippingdale: Oui, nous avons lu son témoignage.

Le président: Quelles sont vos relations avec le Contrôleur général au point de vue de l'évaluation?

Mr. Clippingdale: As was indicated in our testimony, the Office of the Comptroller General performs a monitoring function. We are in constant contact with them. They are concerned—and I think they spoke in great detail about it—with the standard and quality of evaluations, that they be professional and done in the appropriate manner and that the right questions are asked. If we are not doing that properly, they will undoubtedly communicate it to our deputy minister and others. They study all the evaluations and are aware of what is going on. Their effort is to establish the highest possible professional standards throughout the government.

The Chairman: However, it is not up to the Comptroller General's Office to make recommendations. They examine the work according to the standards, and if the evaluation is done to their satisfaction, that ends their role. Anything after that falls to the department.

Mr. Clippingdale: It is within that process that evaluation is carried on.

The Chairman: Are there any further questions?

[Traduction]

government which takes the evaluation report under advisement and may recommend, based on its contents, that the Secretary of State or another Minister take action.

Our recommendations are made within the government. That is a management issue. The comments made by the firm carrying out the evaluation contractor are public, and therefore available. That is the difference.

Senator Simard: I have one more question to ask, Mr. Chairman. You have said that your budget totals some \$360,000.

Mr. Clippingdale: Yes, Senator.

Senator Simard: You also said that your budget could total five hundred thousand dollars or so because part of it is allocated to a specific program or client. I would like you to explain that.

Mr. Clippingdale: Not to a client, but the program I was referring to normally allows us to save the cost of the study. The study is performed under the terms of the evaluation program. It is normal that we should save the cost of the evaluation.

Senator Simard: Perhaps you could send us a document containing more detail than I requested.

The Chairman: Usually, such documents are forwarded to the clerk, who distributes them to all committee members.

Senator Simard: I agree.

The Chairman: Gentlemen, since you are with that department, you are aware that on March 28 we heard the Comptroller General, Mr. Macdonald, who came with Mr. Leclerc. Mr. Macdonald told us on that occasion... Are you familiar with his testimony?

Mr. Clippingdale: Yes, Sir, we have read it.

The Chairman: What is your relationship with the Comptroller General as far as evaluating is concerned?

M. Clippingdale: Comme nous le disions dans notre témoignage, le bureau du Contrôleur général joue un rôle de surveillance. Nous sommes constamment en contact avec lui. Ce bureau se préoccupe—et il me semble qu'il en parle en détail—de la qualité des évaluations; il tient à ce qu'elles soient faites de façon professionnelle, appropriée et que les bonnes questions soient posées. Si nous ne répondons pas à ses attentes, il le dira à notre sous-ministre et à d'autres. Il étudie toutes les évaluations et sait ce qui se passe. Il cherche avant tout à établir les meilleures normes professionnelles qui soient au sein du gouvernement.

Le président: Ce n'est pas toutefois au bureau du Contrôleur général de faire des recommandations. Il examine le travail selon les normes et, si l'évaluation est faite à sa satisfaction, n'intervient plus. Tout ce qui se produit par la suite relève du ministère.

M. Clippingdale: C'est dans le cadre de ce processus que l'évaluation est effectuée.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

[Text]

Je voudrais remercier les témoins pour leurs témoignages de ce matin. Nous espérons que nous aurons peut-être besoin de vos lumières dans un avenir rapproché. Nous verrons de toute façon.

Le Comité ajourne ses travaux.

[Traduction]

I would like to thank the witnesses for the testimony they have given this morning. We may need to hear your enlightening comments again in the near future. We shall see.

The Committee was adjourned.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:*
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Secretary of State of Canada:

Mr. Richard Clippingdale, Assistant Under Secretary of State (Corporate Policy and Public Affairs);
Mr. Robert Legros, Assistant Under Secretary of State (Management Practices);
Mr. Kerry Johnston, Director, Program Evaluation Directorate;
Mr. Peter Wiebe, Analyst, Program Evaluation Directorate.

Du Secrétariat d'État du Canada:

M. Richard Clippingdale, sous-secrétaire d'État adjoint (Politiques ministérielles et affaires publiques);
M. Robert Legros, sous-secrétaire d'État adjoint (Pratiques de gestion);
M. Kerry Johnston, directeur, Direction de l'évaluation des programmes;
M. Peter Wiebe, analyste, Direction de l'évaluation des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 17, 1990

Le jeudi 17 mai 1990

Issue No. 25

Fascicule n° 25

Sixth proceedings on:

Sixième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 17, 1990
(31)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:05 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Sauvel*), Balfour, Bolduc, Cools, Doody, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March 1991, with the exception of Private Council Vote 20 (Official Languages).

*Witnesses:**From the Department of Fisheries and Oceans:*

Mr. John F. Thomas, Comptroller;

Mr. R. Bergeron, Director, Program Evaluation Branch;

Mr. Peter Toews, Program Evaluation Manager, Program Evaluation Branch.

Mr. Thomas made opening remarks, following which he and the other witnesses answered questions.

The Honourable Senator Leblanc moved,—That the opening statement presented by Mr. John F. Thomas and circulated to members present, be appended to this day's proceedings (*See Appendix "NF-25A"*).

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

The Committee met *in camera* to discuss future business of the Committee.

The Honourable Senator Leblanc moved,—That the Committee authorize the Chairman to offer, at his discretion, an honorarium to certain witnesses who appear before the Committee.

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 1:10 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier intérimaire du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 17 MAI 1990
(31)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 h 05 aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les sénateurs Leblanc (*Sauvel*), Balfour, Bolduc, Cools, Doody, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (8)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, exception faite du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

*Témoins:**Du ministère des Pêches et des Océans:*

M. John F. Thomas, contrôleur;

M. R. Bergeron, directeur, Direction de l'évaluation des programmes;

M. Peter Toews, gestionnaire d'évaluations, Direction de l'évaluation des programmes.

M. Thomas fait une déclaration préliminaire et répond ensuite aux questions en compagnie des autres témoins.

Le sénateur Leblanc propose,—Que la déclaration préliminaire faite par M. John F. Thomas et qu'on a fait circuler parmi les membres présents soit annexée au procès-verbal de la séance (*Voir l'annexe «FN-25A»*).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le Comité se réunit à huis clos afin de discuter de ses travaux futurs.

Le sénateur Leblanc propose,—Que le Comité autorise le président à verser, lorsqu'il le juge approprié, des honoraires à certains témoins qui viennent comparaître devant le Comité.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 13 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 17, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: A l'ordre, s'il vous plaît. Nous sommes aujourd'hui à la sixième séance concernant l'étude du Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1990.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoin du Ministère des Pêches et des Océans, Monsieur John F. Thomas, Contrôleur, Monsieur R. Bergeron, Directeur de la direction de l'Évaluation des Programmes et Monsieur Peter Toews, gérant de l'Évaluation des Programmes

I understand that Mr. Thomas has an opening statement. We are all ears.

Mr. John F. Thomas, Comptroller, Department of Fisheries and Oceans: Mr. Chairman and honourable senators, I thank you for inviting me to testify before your committee. I look forward this morning to describing for you the program evaluation function within the Department of Fisheries and Oceans as well as giving you a description of some of the program evaluations that we have actually undertaken. I also look forward to answering your questions afterwards. In this regard, I am pleased to have Mr. Robert Bergeron, and Mr. Toews with me, who will be responding to some of the questions.

However, before elaborating on the evaluation function of DFO, I think it would be useful to give you a brief overview of the department so that we can put the program evaluation function into some kind of context.

DFO is a complex and multi-faceted department. Nonetheless, there are three corporate themes which cut across the whole of the department. They are scientific excellence, resource allocations and benefits to Canadians. The department strives to meet the objectives inherent in these three themes by undertaking the following activities which are shown across the top of the colour matrix that you have in the last annex to the notes that you have in front of you. Biological sciences deals with stock assessments, for example, of northern cod or gulf snow crab and is required to provide a scientific basis for managing the fishery. Physical and chemical sciences studies the physical properties and processes within the oceans and how they might, for example, effect structures, for instance with regard to drilling rigs. It also includes research and monitoring of chemicals present in both marine and fresh water environments. Hydrography involves the gathering of hydrographic data and the provision of charts and navigational publications as well as data on tides and currents. Fisheries and habitat management deals with the management of the fish stocks as well as the management of the habitat on which

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 17 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses principal déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: Order, please. This is our sixth sitting to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

We are pleased to have as witnesses from the Department of Fisheries and Oceans, Mr. John F. Thomas, Comptroller, Mr. R. Bergeron, Director, Program Evaluation Directorate, and Mr. Peter Toews, Evaluation Manager.

Je crois savoir que M. Thomas a une déclaration d'ouverture. Nous vous écoutons.

M. John F. Thomas, contrôleur, ministère des Pêches et des Océans: Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner. C'est avec plaisir ce matin que je vais vous décrire la fonction d'évaluation des programmes au ministère des Pêches et des Océans, ainsi que certains de nos récents projets d'évaluation. Je répondrai ensuite à vos questions. À cet égard, j'ai à mes côtés M. Robert Bergeron et M. Toews, qui répondront à certaines des questions.

Cependant, avant de vous décrire en détail la fonction d'évaluation des programmes au ministère des Pêches et des Océans, je crois utile de vous parler brièvement du Ministère afin de situer dans un certain contexte la fonction d'évaluation des programmes.

Pêches et Océans et un Ministère complexe et très diversifié. Néanmoins, on y retrouve trois grands thèmes qui unissent l'ensemble du Ministère. Ce sont l'excellence scientifique, la répartition des ressources et les bénéfices aux Canadiens. Le Ministère essaie de réaliser les objectifs sous-jacents à ces grands thèmes en entreprenant les activités suivantes que vous verrez à la partie supérieure de la matrice en dix couleurs qui constitue la dernière annexe jointe aux notes que vous avez reçues. Les sciences biologiques s'occupent d'estimation des ressources comme, par exemple, l'estimation des stocks de morue du Nord ou de crabe des neiges qui sert de base scientifique à la gestion des pêches. Les sciences physiques et chimiques traitent des propriétés physiques et dynamiques des océans et de leur interaction possible avec, par exemple, les plates-formes de forage. Ces sciences comprennent aussi la surveillance et la recherche sur les produits chimiques que l'on retrouve dans le milieu aquatique marin et en eau douce. L'hydrographie comprend la collecte des données hydrographiques et la production de cartes et publications nautiques et aussi de tables sur les marées et les courants. La gestion des

[Text]

these stocks are dependent. Resource and industry development involves initiatives for enhancing the productivity of the resource—for example, the salmonid enhancement program—and for strengthening the fishing industry—for example, fishery ERDA Agreements on the east coast.

Inspection services involves the inspection of fish processing facilities and fish products intended both for export and domestic consumption to ensure that they meet standards for quality and safety. Finally, international, whose activities are intended to advance Canada's international fisheries interests. Existing issues include the Canada-France dispute over St. Pierre and Miquelon, the use of drift nets by some Pacific rim countries and ongoing discussions with the EEC over ground-fish quotas in the North Atlantic.

To achieve the above activities the department has been allocated a budget of \$725 million and nearly 6,000 person-years. There are three points that I would like to make about this budget. First, the department is very people-intensive. Forty-four per cent of our budget is comprised of salaries. We are also capital intensive. About 20 per cent of our budget is used in capital expenditures necessary to maintain our very significant infrastructure of some 275 vessels, 12 major research facilities, over 1,000 offices and facilities across the country, over 1,414 commercial fishing harbours and 841 recreational harbours. In addition, there are over 1,300 vehicles and a wide range of scientific equipment and machinery. The third point that I would like to make is that the department is highly decentralized, with about 90 per cent of its employees and budget being deployed throughout six regions.

Let me now turn to the program evaluation function. There is an active program evaluation function in DFO whose purpose is to assess objectively the performance of departmental programs and activities and to make recommendations to senior management for improved program delivery, improved program effectiveness and, more generally, for better allocation of departmental resources.

The Deputy Minister is ultimately responsible for the evaluation function, but the program evaluation branch reports directly to the senior ADM. There is a departmental evaluation and audit committee, EAC, that has the responsibility to review and approve all evaluation works—that is, evaluation plans, terms of reference, findings, conclusions and recommendations. The committee is chaired by the senior ADM and has as its members, ADMs within the department, myself and the Director General, Commercial and Economic Analysis. The directors of Internal Audit and Program Evaluation act as secretaries for the committee.

Each February an evaluation plan for the coming fiscal year is prepared in consultation with departmental sectors and is

[Traduction]

pêches et de l'habitat comprend la gestion des stocks de poisson et aussi la gestion des habitats dont dépend le poisson. Le développement des ressources et de l'industrie regroupe les initiatives de mise en valeur des ressources halieutiques—par exemple la mise en valeur des salmonidés—et de raffermissement de l'industrie de la pêche dont les ententes EDER sur les pêches de la côte Est sont un exemple.

Le service d'inspection comprend l'inspection des installations d'apprêtage du poisson et des produits du poisson destinés à l'exportation et à la consommation domestique pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes de qualité et de sécurité. Enfin, les activités internationales visent à promouvoir les intérêts du Canada dans le domaine des pêches internationales. À l'heure actuelle, les principaux champs d'activité concernent la dispute avec la France au sujet de Saint-Pierre-et-Miquelon, l'utilisation de filets dérivants par les pays du Pacifique et les discussions courantes avec la CEE au sujet des quotas de pêche du poisson de fond dans l'Atlantique nord.

Le Ministère dispose d'un budget de 725 millions de dollars et de près de 6 000 années-personnes pour effectuer les diverses activités décrites ci-dessus. Il y a trois points que j'aimerais souligner au sujet de ce budget. Tout d'abord, le Ministère consomme beaucoup de main-d'œuvre et les salaires représentent 44 p 100 de notre budget. Le Ministère est aussi à forte teneur en capital, car il consacre environ 20 p. 100 de son budget à l'achat de biens d'équipements requis pour maintenir notre infrastructure très importante qui comprend environ 275 navires, 12 grands centres de recherche, plus de 1 000 bureaux et installations à travaux le Canada, plus de 1 414 ports de pêche commerciale et 841 ports pour embarcations de plaisance. Sans oublier les plus de 1 300 véhicules et un éventail très large d'équipements et de machines scientifiques de toutes sortes. Le troisième point que j'aimerais faire valoir, c'est que le Ministère est très décentralisé: 90 p. 100 de ses employés et de son budget son répartis entre six régions.

Je pense maintenant à la fonction d'évaluation des programmes. Il existe à Pêches et Océans une fonction d'évaluation des programmes dont le but est d'étudier objectivement le rendement des programmes et des activités du Ministère et de faire des recommandations aux cadres supérieurs en vue d'améliorer l'exécution et l'efficacité des programmes et, de façon plus générale, d'améliorer la répartition des ressources du Ministère.

La fonction d'évaluation est la responsabilité ultime du sous-ministre, et la Direction de l'évaluation des programmes relève directement du sous-ministre adjoint principal. Le Comité d'évaluation et de vérification du ministère, le CEV, est chargé d'examiner et d'approuver tous les travaux d'évaluation—c'est-à-dire les plans, les mandats, les constatations, les conclusions et les recommandations des évaluations. Ce comité est présidé par le sous-ministre adjoint principal et compte notamment les sous-ministres adjoints du Ministère, moi-même et le directeur général, Analyse économique et commerciale. Les directeurs de la Vérification interne et de l'Évaluation des programmes en sont les secrétaires.

En février chaque année, un plan d'évaluation est mis au point pour l'année après consultation auprès des différents sec-

[Text]

submitted to the Evaluation and Audit Committee for review and approval. At the onset of each evaluation study we do a careful evaluation assessment or plan for evaluation. We consult with senior managers, program clients and other stakeholders to ensure that the evaluation questions are comprehensive and relevant. In addition, early in the process we try to identify an outside, well recognized expert whom we can hire as advisor for the duration of project. For example, we are now conducting an evaluation of the licensing, resource allocation and regulations on the Pacific Coast and have hired Dr. Peter Pearce who is with the University of British Columbia and who was the Commissioner of the Royal Commission on Pacific Fisheries Policy in the early 1980s. We feel this practice of having steering committees, outside advisors and advisory committees enhances the credibility and acceptability of evaluations by line management.

The Program Evaluation Branch conducts an annual planning exercise designed to guide and assist senior managers in making decisions on evaluation priorities. This planning exercise involves giving each of the 20 evaluation components a rating vis-à-vis eight key decision factors. The evaluation components relate to the activities that I mentioned earlier, and they can be found across the top of that matrix. They rate those 20 components against eight decision factors. They are: the needs of senior management, central agency concerns, the degree to which the program's performance can effect the performance of other programs, the time that has elapsed since the last evaluation, the budget, the impact on the economy, the level of public controversy, and the potential for liability in the event of negligence due to poor program performance.

To deliver the evaluation program, there are five PYs who are mostly used to manage consultants. We have an operating budget of \$452,000 for engaging those consultants.

While the Program Evaluation Branch represents the major, ongoing review of program effectiveness within the department, other program review functions are carried on in the department as well. They include the internal audit function and a commercial and economic analysis capability to carry out studies related to the economic development and marketing mandate of the department. Probably more significantly, the department also engages special studies and task forces to examine major policy issues in the fishery—for instance, the Harris report on Northern Cod, the Haché report involving problems with Nova Scotia's groundfish, the Kirby Task Force report which dealt with the whole of the Atlantic fisheries and the Pearce inquiry for the west coast.

That completes the overview of the evaluation function. I would like to outline briefly three examples of evaluation stud-

[Traduction]

teurs du Ministère et présenté au Comité d'évaluation et de vérification pour examen et approbation. Tous les projets d'évaluation débutent par une étude préparatoire minutieuse ou un plan d'évaluation. Nous consultons les cadres supérieurs, les clients et d'autres détenteurs d'enjeux afin de nous assurer que les questions d'évaluation soient détaillées et pertinentes. Nous tentons de plus, dès le départ, de trouver à l'extérieur un expert réputé spécialiste du domaine évalué, que nous embauchons en qualité de conseiller pour la durée de l'évaluation. Ainsi, pour l'évaluation portant sur la délivrance de permis, l'allocation des ressources et la réglementation que nous effectuons présentement sur la côte du Pacifique, nous avons retenu les services de Peter Pearce de l'Université de la Colombie-Britannique qui a présidé, au début des années 1980, la Commission royale sur la politique des pêches dans le Pacifique. Nous estimons qu'en recourant à des comités directeurs, à des experts de l'extérieur et à des comités consultatifs, nous améliorons considérablement la crédibilité et l'acceptabilité des évaluations auprès des gestionnaires fonctionnels.

La Direction de l'évaluation des programmes procède à un exercice annuel de planification pour guider et aider les cadres supérieurs à décider des priorités d'évaluation. Dans le cadre de cet exercice, chacune des 20 composantes reçoit une note en fonction de huit facteurs décisionnels clés. Les composantes de l'évaluation sont liées aux activités que j'ai décrites plus tôt et vous les trouverez à la partie supérieure de la matrice. Chacune des 20 composantes est évaluée en fonction de huit facteurs décisionnels qui sont les besoins des cadres supérieurs, les préoccupations des organismes centraux, la mesure dans laquelle le rendement du programme peut affecter celui d'autres programmes du Ministère, le délai écoulé depuis la dernière évaluation, le budget, l'incidence du programme sur l'économie, l'importance de la controverse publique suscitée par le programme et la responsabilité potentielle en cas de négligence attribuable à un mauvais rendement du programme.

L'administration du programme d'évaluation consomme cinq années-personnes qui servent surtout à gérer le travail des experts-conseils. Nous avons un budget de fonctionnement de 452 000 \$ pour retenir les services des experts-conseils en question.

Même si la Direction de l'évaluation des programmes exerce en permanence la fonction principale d'examen de l'efficacité des programmes au sein du Ministère, on y retrouve aussi d'autres formes d'examen des programmes. Il y a notamment la vérification interne, de même que des services d'analyse économique et commerciale chargés d'effectuer des études sur l'efficacité rattachées au mandat de développement économique et de marketing du Ministère. Ce qui est probablement plus important, c'est que le Ministère commande aussi des études spéciales ou crée des groupes d'étude pour examiner des grandes questions concernant les pêches—par exemple, le rapport Harris sur la morue du Nord, le rapport Haché sur le poisson de fond de la Nouvelle-Écosse, le rapport du groupe d'étude Kirby qui a examiné toute la question des pêches de l'Atlantique et l'enquête Pearce sur la côte Ouest.

Cela met fin au survol de la fonction d'évaluation. J'aimerais vous décrire brièvement trois exemples d'études d'évalua-

[Text]

ies that have been completed by the Program Evaluation Branch to demonstrate the impact that program evaluation has had on fisheries and oceans.

The first example is the evaluation of the Pacific Salmonoid Enhancement Program, which is significant because it is an evaluation that flagged some potentially significant concerns about the program. The program's main objective is one of doubling the catch levels of salmon and anadromous trout. To date, program expenditures have totalled about \$300 million. This money has mainly been spent on the construction and operation of large hatcheries, artificial spawning channels, as well as the restoration of habitat and the fertilization of lakes. The major findings of that evaluation were that the fish production objectives and the economic benefits of the program could not be evaluated due to a lack of real data on the salmonid production from the program. Secondly, the evaluation was able to point out that some of the enhancement procedures being used posed some potentially serious risks both to the fishery and the environment. These evaluations prompted program managers to begin emphasizing natural forms of enhancement. The finding that it was impossible to measure incremental production that SEP had contributed to the fishery led to a comprehensive evaluation framework of the program being completed. A program delivery, which will be based on this modified framework and modified approach to program evaluation, is scheduled for 1992-1993.

A second example that I would like to discuss is the evaluation of the Fishing Vessel Assistance Program. This evaluation is significant because it questioned the basic rationale or need for the program. The program was created in 1942 to provide financial assistance—

Le sénateur Simard: Monsieur le Président, je pense que notre témoin parle trop vite, les interprètes ont de la difficulté à le suivre.

The Chairman: Would you please reduce the speed of your presentation? Apparently the translators are having a problem with you.

Mr. Thomas: I apologize. A second example I would like to discuss is the evaluation of the Fishing Vessel Assistance Program, the reason being that the evaluation called into question the basic rationale and the need for that program. It was created in 1942 to provide financial assistance to fishermen for the replacement or modification of their aging fishing vessels. From 1975 until 1986, about \$100 million in assistance was provided to fishermen via this program. From 1980 to 1983 inclusive, which is the period covered by the program evaluation, 888 fishermen received a replacement subsidy from the Fishing Vessel Assistance Program. That amounts to approximately 30 per cent of all the fishermen who replaced their vessels during that period.

The evaluation showed that only 30 per cent of the subsidized replacement vessels could be attributed to the assistance

[Traduction]

tion effectuées par la Direction de l'évaluation des programmes afin d'illustrer l'impact de l'évaluation des programmes sur les pêches et les océans.

Le premier exemple concerne l'évaluation du Programme de mise en valeur des salmonidés du Pacifique, qui tient son importance au fait qu'elle a révélé au sujet du programme des problèmes qui pourraient prendre de l'ampleur. L'objectif principal du programme est de doubler les prises de salmonidés et de truite anadrome. Jusqu'à maintenant, les dépenses du programme se sont élevées à environ 300 millions de dollars. Cet argent a été consacré principalement à la construction et à l'exploitation de grandes piscifactoreries, d'aires de ponte artificielles, ainsi qu'à la restauration de l'habitat et à la fertilisation des lacs. Les principales conclusions de l'évaluation se résumaient ainsi: il était impossible d'évaluer l'atteinte des objectifs de production de poisson de ce programme et les avantages économiques qui en découlent faute de données réelles sur la production de salmonidés dans le cadre du programme. En deuxième lieu, l'évaluation a permis de faire ressortir certains risques importants, à la fois pour la pêche et pour l'environnement, rattachés aux méthodes de mise en valeur utilisées par le programme. Ces évaluations ont incité les gestionnaires du programme à commencer à insister davantage sur des formes naturelles de mise en valeur. Devant l'impossibilité de mesurer la production supplémentaire de poisson résultant du PMVS, on a préparé un cadre détaillé d'évaluation du programme. Une évaluation du programme fondée sur ce cadre de travail modifié et sur une nouvelle stratégie d'administration du programme est prévue pour 1992-1993.

Le deuxième exemple dont j'aimerais discuter est l'évaluation du Programme d'aide pour les bateaux de pêche (PABP). Cette évaluation est importante parce qu'elle a mis en doute la raison d'être fondamentale ou la nécessité du programme. Le programme a été mis sur pied en 1942 afin d'apporter une aide financière—

Senator Simard: Mr. Chairman, I think our witness is speaking too quickly. Our interpreters are having difficulty following him.

Le président: Pourriez-vous parler un peu plus lentement? Les interprètes semblent avoir de la difficulté à vous suivre.

M. Thomas: Je m'en excuse. Un deuxième exemple dont j'aimerais discuter est l'évaluation du Programme d'aide pour les bateaux de pêche, car l'évaluation a remis en question la raison d'être fondamentale et la nécessité du programme. Le programme a été mis sur pied en 1942 afin d'apporter une aide financière aux pêcheurs en vue de remplacer ou de modifier leurs vieux bateaux de pêche. Entre 1975 et 1986, le programme a versé aux pêcheurs environ 100 millions de dollars. Entre 1980 et 1983 inclusivement, c'est-à-dire la période visée par l'évaluation, 888 pêcheurs ont reçu du PABP une subvention pour remplacer leurs bateaux, soit environ 30 p 100 de l'ensemble des pêcheurs qui ont remplacé leurs bateaux au cours de cette période.

L'évaluation a montré que l'on pouvait attribuer seulement 30 p. 100 des nouveaux bateaux subventionnés à l'aide appor-

[Text]

provided by the program. The corollary is that 70 per cent of the beneficiaries would have replaced their vessels in any case, even without the program. They nevertheless found that the subsidy was helpful because they were able to buy more expensive and better equipped vessels. The evaluation also showed that vessel replacement helped the fishermen to increase their gross income significantly, but not necessarily their net income. This was primarily due to larger catches, which were enabled by a 15 to 20 per cent increase in catching capacity. However, where the total allowable catches, or the TACs, for all fishermen are declining, as they were in the early 1980s and as they certainly are now, that means the catch increases that the newer vessels obtained were at the expense of the older vessels.

The Chairman: Is that because the newer vessels are better equipped?

Mr. Thomas: That is correct, Mr. Chairman, better equipped and somewhat larger.

The Chairman: Larger too?

Mr. Thomas: They could carry more fish.

The Chairman: I suppose they could also carry more people on the vessels.

Mr. Thomas: They are not that much larger. They have increased volumetric size; they became beamier so that they had a larger fish hold.

The evaluation also found that program beneficiaries were found to belong to all classes of income indiscriminately. Overall, the evaluation concluded that the program was not very effective because of its low incrementality. The evaluation recommended that senior management undertake a careful review of the rationale of FVAP in light of the evaluation findings. In February 1986, the Minister of Fisheries and Oceans announced the program's termination effective 1987.

The next example of the evaluation of ships operations is different than the previous two because it concluded that there should be an expansion to an existing program. The evaluation determined that the design, equipment and number of vessels supporting scientific activities is generally adequate. But with respect to the fisheries patrol fleet, while the size of the off-shore patrol fleet—that is, the large vessels that are at the 200-mile line—appeared to be adequate, there was definitely a problem with the numbers of inshore and coastal vessels needed to carry out enforcement activity on both coasts. As a result, important fisheries and fishing areas were being left virtually unprotected. This shortage of vessels is aggravated by the fact that much of the inshore fleet is old and that some of them are not suitable for travelling to where the fishery currently exists. They were designed as inshore vessels and the fishery has moved further and further offshore. The department presented this rationale to the Treasury Board the year before last and again last fall, and overall we have received a significant increase in resources to replace the aging and, in some cases, unsuitable vessels.

[Traduction]

tée par le programme. En corollaire, 70 p. 100 des bénéficiaires auraient remplacé de toute façon leurs bateaux, même sans cette aide. Ils ont jugé néanmoins que la subvention avait été utile parce qu'elle leur a permis d'acheter des bateaux plus dispendieux et mieux équipés. L'évaluation a aussi montré que le remplacement des bateaux aidait les pêcheurs à augmenter de manière significative leurs revenus bruts, mais pas nécessairement leurs revenus nets, principalement grâce à des prises plus élevées rendues possibles par une hausse de 15 p. 100 à 20 p. 100 de leur capacité de capture. Par contre, toute augmentation des prises par les bateaux plus récents se fait nécessairement aux dépens des bateaux plus anciens dans un contexte où le total des prises admissibles pour l'ensemble des pêches diminue, comme c'était le cas au début des années 1980 et comme ce l'est certainement maintenant.

Le président: Est-ce parce que les nouveaux bateaux sont mieux équipés?

M. Thomas: En effet, monsieur le président, mieux équipés et un peu plus gros.

Le président: Plus gros aussi?

M. Thomas: Ils peuvent transporter plus de poisson.

Le président: Je suppose que leur équipage est aussi plus nombreux.

M. Thomas: Ils ne sont pas tellement plus gros. Ils ont augmenté de volume et de largeur et la cale à poisson est donc plus grande.

L'évaluation a aussi révélé que les bénéficiaires du programme appartenaient à toutes les catégories de revenus sans distinction. L'évaluation a conclu dans l'ensemble que le programme n'était pas très efficace à cause de son faible effet additionnel. On a recommandé à la haute direction d'examiner attentivement la raison d'être du PABP à la lumière des résultats de l'évaluation. En février 1986, le ministère des Pêches et des Océans a annoncé l'abolition du programme en 1987.

L'exemple suivant d'évaluation des opérations de la flotte des navires est différent des deux précédents parce que l'évaluation a conclu qu'il fallait élargir un programme existant. L'évaluation a établi que la conception, le matériel et le nombre de navires à l'appui des activités scientifiques étaient généralement adéquats. En ce qui concerne toutefois la flotte des patrouilleurs de pêche, alors que la flotte des patrouilleurs hauturiers—c'est-à-dire des gros bateaux qui se trouvent à la limite de la zone de 200 milles—semblait adéquate, l'évaluation a révélé qu'il n'y avait pas suffisamment de bateaux côtiers pour faire appliquer efficacement la loi sur les deux côtes canadiennes. Des pêches et des bancs de pêche importants étaient par conséquent laissés pratiquement sans protection. Cette pénurie de bateaux est aggravée par le fait qu'une bonne partie de la flotte des patrouilleurs côtiers est vieillissante et que certains d'entre eux ne permettent pas de se rendre dans les pêches actuelles. Ils ont été conçus comme vaisseaux côtiers et les pêches s'éloignent de plus en plus vers le large. Le Ministère a présenté cette justification au Conseil du Trésor il y a deux ans et de nouveau l'automne dernier, et nous avons obtenu des augmentations substantielles de ressources

[Text]

In conclusion, through the above examples and other information presented in the briefing we have attempted to give the committee a sense of the purpose, scope and impact of the work of the program evaluation within the Department of Fisheries and Oceans. We have appended a list of other evaluation projects and studies to the notes you have. Mr. Bergeron, Mr. Toews and I would be pleased to answer any questions you have with regard to the program evaluation function within the department or with respect to any specific projects. Thank you, Mr. Chairman.

Senator Stewart: I am looking at page 36 of Part III of the Estimates for the Department of Fisheries and Oceans for 1990-91 under "Science". I quote:

To ensure that scientific information of high international standards is available to the Government of Canada for use in developing policies, regulations and legislation regarding the oceans and aquatic life, and to other government departments, private industry and the public for use in planning and carrying out aquatic activities; to provide and communicate a reliable scientific basis for the management of fisheries and fish habitat and for aquaculture; to acquire and communicate scientific information on the impact of deleterious substances on fish, fish habitat and aquatic ecosystems;

I will not read the entire passage, but the estimates for this purpose for biological sciences in the current year is \$110.7 million, physical and chemical science is \$51.5 million and hydrography is \$39.1 million, for an approximate total of \$200 million.

In the Senate Fisheries Committee earlier this week the members of the committee heard from one of the new networks for scientific excellence in Canada, which deals with fish and their habitat—the whole ecosystem. That meeting took place because earlier this year, on April 2, 1990, Mr. Gordon Cummings, who was the former president of National Sea Products, outlined the need for such scientific work to the committee and indicated that it was essential if the kind of problems, both industrial and social, occasioned by the present crisis in the North Atlantic fisheries was to be avoided in the future. I questioned Mr. Cummings and those who are involved in this scientific network. On the one hand, we read in the Estimates that the Parliament of Canada is being asked to make what looks like a pretty expensive outlay and to provide what looks like a comprehensive study of these very topics; and, on the other hand, we are being told that the network, which I believe is called "Four"—involving Memorial, Dalhousie, McGill, Laval and, I believe, U.B.C.—which is going to be spending only a few hundred thousand dollars, is the answer. It seems to me that there is something wrong on one side or the other, or perhaps on both. Here we have an item for a large sum of money which seems to be aimed at precisely the same problem, and yet we are told by Mr. Cummings that this

[Traduction]

pour remplacer les plus vieux bateaux de la flotte et, dans certains cas, remplacer les bateaux inadéquats.

Pour conclure, par ces exemples et les autres renseignements contenus dans cet exposé, nous avons cherché à montrer au comité le but, la portée et l'effet du travail accompli par le secteur de l'évaluation des programmes du ministère des Pêches et des Océans. Nous avons joint aux notes que nous vous avons remises une liste des autres projets et études d'évaluation que nous avons faits. Il nous fera plaisir, à M. Bergeron, à M. Toews et à moi-même, de répondre à toutes vos questions concernant la fonction d'évaluation des programmes et les projets d'évaluation particuliers que nous avons complétés au Ministère. Merci, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: À la page 40 de la Partie III du Budget des dépenses du ministère des Pêches et des Océans pour 1990-1991, je lis à la rubrique «Sciences»:

Faire en sorte que des données scientifiques répondant à des normes internationales élevées puissent être mises à la disposition du gouvernement du Canada aux fins de l'élaboration de politiques, de règlements et de lois sur les océans et les organismes aquatiques ainsi qu'à celle d'autres ministères du gouvernement, du secteur privé et du public aux fins de la planification et de la réalisation d'activités aquatiques; fournir une base de données scientifiques fiables pour la gestion des pêches et de l'habitat du poisson, ainsi que pour l'aquaculture; rassembler et transmettre des données scientifiques sur l'effet de certaines substances dangereuses sur le poisson, l'habitat du poisson et les écosystèmes aquatiques;

Je ne lirai pas le passage au complet, mais le budget des sciences biologiques pour l'année en cours atteint 110,7 millions de dollars, celui des sciences physiques et chimiques, 51,5 millions, et celui de l'hydrographie, 39,1 millions, ce qui représente au total 200 millions de dollars environ.

Plus tôt cette semaine, les membres du Comité sénatorial des pêches ont entendu des représentants d'un des nouveaux réseaux d'excellence scientifique au Canada qui s'occupe de poisson et de leur habitat, de l'écosystème au complet. La réunion a eu lieu parce qu'un peu plus tôt cette année, le 2 avril 1990, l'ancien président de Produits de la mer National, Gordon Cummings, a décrit au comité les travaux scientifiques de ce genre dont on avait besoin. Il a affirmé que ces travaux étaient essentiels si l'on voulait éviter à l'avenir le genre de problèmes industriels et sociaux causés par la crise qui sévit présentement dans les pêches de l'Atlantique nord. J'ai interrogé M. Cummings et les membres de ce réseau scientifique. D'un côté, nous lisons dans le Budget des dépenses qu'on demande au Parlement du Canada d'autoriser des affectations de fonds assez élevées et de permettre ce qui semble constituer une étude approfondie sur les sujets en question. De l'autre, on nous dit que la solution, c'est le réseau qu'on appelle «Four» sauf erreur, qui est constitué des universités Memorial, Dalhousie, McGill, Laval et de la Colombie-Britannique, et qui ne dépensera que quelques centaines de milliers de dollars. Quelque chose ne va pas d'un côté ou de l'autre, ou peut-être des deux. Nous avons ici un poste budgétaire important qui semble devoir servir à étudier précisément le même problème, alors

[Text]

new academic-based enterprise, relatively small in financial outlay, is essential. I have Mr. Cummings testimony here, but I think it would be rather incestuous to read too much of it into this committee.

How do we explain this? Have you evaluated the science program to ascertain whether or not it is doing what it ought to be doing? The implication of what the government has financed through another channel is that what is being done by this budget item is either off the target or is inevitable. Can you help us on that?

Mr. Thomas: Yes; we are spending some \$200 million on science overall and that covers a very broad base of science. The department has, as one of its priorities, emphasizing the consultative nature of our work, whether it be on the science side or on the enforcement side.

In doing that as a department, we are trying to lever universities to help contribute towards solving our problem. We do that by assisting them with resources. What we want to do is eliminate any overlap between what our department may be doing and what a university or various universities may be doing and try to bring them together. Some of the mechanisms, like the network, are intended to ensure that everyone understands what problems we are trying to solve and who is working on them. The \$100,000, I suspect, is primarily related to facilitate that as opposed to funding any particular research. It is a matter of how to get people to work together to get the biggest return for the dollar.

Senator Stewart: We heard testimony this week which indicates that they are focusing on two particular species, the cod and scallops and I got the distinct impression that this was not the kind of thing you are now describing but rather that they were looking at, in a sense, the life cycle of these particular species.

Mr. Thomas: Yes. We are spending a lot of time and effort on various stocks, cod being the most important one. There are certain aspects where questions arise and it is a matter of farming out the response to those questions to different universities and doing that in consultation. Memorial, of course, would be most involved in the cod stocks. This is from the point of view of making sure we are all working towards solving the same problem.

Senator Stewart: It seems like a desirable enterprise but can you tell me when it started?

Mr. Thomas: I am not sure about that particular network but I have been with the department for three and a half years and I know we have always worked closely with the universities. In fact, in most of the cities where we have a regional headquarters there is a university almost on the same campus. Examples of that are the gulf region in Moncton and the central and Arctic region in Winnipeg.

Senator Stewart: Is it going ahead?

Mr. Thomas: It is not only going ahead, it is an aspect of the way science does its business with universities.

[Traduction]

que M. Cummings nous dit que ce nouveau projet universitaire à budget relativement restreint est essentiel. J'ai ici le témoignage de M. Cummings, mais il serait plutôt incestueux d'en verser un trop long extrait au compte rendu de nos délibérations.

Comment expliquer cela? Avez-vous évalué le programme des Sciences pour déterminer s'il atteint ses objectifs? Le financement accordé autrement par le gouvernement laisse alors entendre que l'objectif de ce poste budgétaire est hors cible ou inévitable. Pouvez-vous nous aider?

M. Thomas: Oui, nous consacrons au total environ 200 millions de dollars au programme des Sciences en général. Parmi ses priorités, le Ministère met l'accent sur la nature consultative de son travail, que ce soit du côté des sciences ou de celui de l'exécution de la loi.

Nous essayons ainsi d'inciter les universités à nous aider à régler notre problème. Nous le faisons en leur fournissant des ressources. Ce que nous voulons, c'est supprimer tout chevauchement entre les travaux du Ministère et ceux de diverses universités, et essayer de tout coordonner. Certains mécanismes comme le réseau visent à faire en sorte que chacun comprenne les problèmes que nous essayons de résoudre et sache qui y travaille. Je suppose que les 100 000 \$ visent avant tout à faciliter cette communication plutôt qu'à subventionner une recherche en particulier. Le problème consiste à amener les gens à collaborer pour tirer le maximum des ressources financières.

Le sénateur Stewart: Nous avons entendu des témoins dire cette semaine que les efforts sont concentrés sur deux espèces en particulier, la morue et le pétoncle. J'ai l'impression distincte que ce n'est pas ce que vous décrivez présentement, mais que les intéressés se trouvaient à étudier en un certain sens le cycle de vie de ces espèces en particulier.

M. Thomas: En effet. Nous consacrons beaucoup de temps et d'efforts à divers stocks, la morue étant le plus important. Il se pose des questions dans certains domaines et il s'agit de les répartir entre des universités différentes et de consulter. L'Université Memorial est bien sûr celle qui s'intéressera le plus au stock de morues. Nous voulons bien entendu nous assurer que nous travaillons tous au même problème.

Le sénateur Stewart: Le projet semble souhaitable, mais pouvez-vous me dire quand il a commencé?

M. Thomas: Je ne le sais pas trop pour ce qui est du réseau en question, mais je suis au Ministère depuis trois ans et demi et je sais que nous avons toujours travaillé en étroite collaboration avec les universités. En fait, la plupart des villes où nous avons un bureau régional comptent une université presque au même endroit. La région du golfe à Moncton et celle du Centre et de l'Arctique à Winnipeg en sont des exemples.

Le sénateur Stewart: Le projet va-t-il de l'avant?

M. Thomas: Il va de l'avant et permet aussi aux scientifiques de collaborer avec les universités.

[Text]

Senator Stewart: Perhaps to illustrate my problem I could read from Mr. Cummings' testimony. He said:

The reality is, however, that that Centre of Excellence has done nothing today. When I was sitting in the airport waiting to fly here today, I happened to be talking to Art May about this. He was telling me how they had to worry about the paperwork and procedures so as to direct to the proper people whatever knowledge came out of that Centre of Excellence. I have to tell you that I just do not think it is reasonable that the people of Atlantic Canada wait until the paperwork is done to get on with having a scientific assault on this crisis.

You tell us that that the scientific assault has been going on for years, perhaps not through this particular modality, and yet Mr. Cummings, who is a fairly knowledgeable fellow about the north Atlantic fisheries, says that this particular enterprise is essential and that it is being started too slowly. I have real difficulty with this. Can you help me?

Mr. Thomas: I agree that the effort is essential. I am not sure we can go any faster. When we found the problem with northern cod, for instance, we had to have independent confirmation of that. The minister has gone to Cabinet and Treasury Board and has received the funds, and implementation plans for a massive attack on the problem are being assembled. It is a massive problem and I am not sure we can move any faster than we are moving. Just before I came to this meeting I was chairing a committee meeting on the development of the implementation plan related to this and I know it is going as fast as it can go. In fact, some people think we are going almost too fast.

Senator Stewart: You provided us with a list of evaluations that have taken place. I want to ask you something about the structure of your department. Perhaps, Mr. Chairman, the best way to do this is to put forward a notion of my own and test it for accuracy. I have this notion, Mr. Chairman—and my thinking was prompted by the difficulties in the north Atlantic fisheries in the last few months—that insofar as anybody owns the fish, they are under the ownership and jurisdiction of Canada, within our waters, unlike mineral, oil, gas or timber resources. You might argue that the fish are the one natural resource which are owned and come under the jurisdiction of Canada. Then you look at the powers conferred by Parliament on the minister and I suspect it is true that within his area he has more discretionary power than any other minister of the Crown.

That leads me to ask: How much of your departmental work is what I will call "routine?" I am talking about things such as the Small Harbours Program. It seems to me that that could be described as a fairly routine operation. You have people to make sure that the wharfs are in good shape, the dredging is done and so on. However, there are other parts of the department in which major decisions have to be made such as quota decisions, allocations and the like. I suspect that it is quite easy to do evaluation of the routine work, but that it is virtually

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Pour illustrer mon problème, je pourrais peut-être vous lire un extrait du témoignage de M. Cummings. Il dit ceci:

Mais en réalité, le centre d'excellence n'a encore rien fait. Pendant que j'attendais mon avion pour venir ici, j'ai abordé ce sujet avec Art May. Il m'a expliqué les tracasseries administratives et procédurières auxquelles il devait faire face pour transmettre aux personnes concernées les connaissances qui émaneraient de ce centre d'excellence. Je dois vous dire que je ne trouve pas raisonnable que les habitants de la côte Atlantique doivent attendre que les formalités administratives soient remplies avant d'engager une offensive scientifique pour résoudre cette crise.

Vous nous dites que l'offensive est engagée depuis des années mais peut-être pas de cette façon en particulier. M. Cummings, qui s'y connaît quand même un peu dans le domaine des pêches de l'Atlantique nord, affirme toutefois que le projet est essentiel et qu'il démarre trop lentement. Cela me cause vraiment de la difficulté. Pouvez-vous m'aider?

M. Thomas: Le projet est essentiel, mais je ne suis pas sûr que nous puissions aller plus rapidement. Lorsque nous avons constaté le problème de la morue du Nord, par exemple, nous avons dû le faire confirmer par des chercheurs indépendants. Le ministre s'est adressé au Cabinet et au Conseil du Trésor et a reçu les fonds nécessaires. Nous établissons présentement les plans d'une offensive majeure. Le problème est d'envergure et je ne crois pas que nous puissions agir plus rapidement. Avant de venir témoigner, je présidais une réunion de comité sur l'élaboration du plan d'implantation du projet et je sais que nous allons aussi rapidement que possible. Certains croient en fait que nous allons trop vite.

Le sénateur Stewart: Vous nous avez fourni une liste d'évaluations que vous avez effectuées. J'aimerais vous poser une question au sujet de la structure de votre Ministère. La meilleure façon de procéder serait peut-être, monsieur le président, d'exposer ce que j'en pense et de demander si j'ai raison. Je crois, monsieur le président—et les difficultés qui sévissent depuis quelques mois dans les pêches de l'Atlantique nord sont à l'origine de ma réflexion—que dans la mesure où le poisson appartient à quelqu'un, c'est le Canada qui en a possession et qui a compétence sur celui-ci, dans nos eaux, contrairement à ce qui se passe dans le cas des minéraux, du pétrole, du gaz ou du bois. On pourrait prétendre que le poisson est la seule ressource naturelle dont le Canada a possession et sur laquelle il a compétence. Si l'on examine ensuite les pouvoirs conférés au ministre par le Parlement, je crois qu'il est vrai que dans son domaine, il a plus de pouvoirs discrétionnaires que tout autre ministre de la Couronne.

Ce qui m'amène à demander dans quelle proportion le travail de votre Ministère est-il du travail «de routine»? Je parle de questions comme le Programme des ports pour petits bateaux, que l'on pourrait à mon avis considérer comme une activité plutôt routinière. Vous avez des inspecteurs qui assurent que les quais sont en bon état et que les travaux de dragage se font. Il y a toutefois d'autres secteurs du Ministère où il faut prendre des décisions importantes sur les quotas, les affectations et ainsi de suite, par exemple. Je suppose qu'il est

[Text]

impossible to do the kind of evaluation we are talking about here this morning, in the area in which the Minister of Fisheries has a great deal of discretionary power. How wrong is that?

Mr. Thomas: Mr. Chairman, I believe that the program evaluation can be applied to either. In fact, sometimes the evaluations of reasonably clear-cut pieces of the program are even easier. For example, one could argue that, with the salmonid enhancement program, the minister has a great deal of discretion. Yes, there is a routine part to it, but in terms of where the hatcheries should be, where the fishways should be and what we should do with them, one could say there is some discretion there. However, that is exactly the kind of program that is appropriate for program evaluation. In my mind, I do not see that separation. The only parts that are "routine", and that do not really suit program evaluation, relate more to the administrative side of the program.

Senator Stewart: I think you have my point backwards. I was suggesting that the routine parts are the ones that lend themselves to evaluation because there are certain repetitious operations for which there is no sunset, and for which, clearly, there is a need for evaluation. In fact, I suggest it would be fairly easy to evaluate issues such as what are our purposes? And is the program in place getting to there? However, where you have quota decisions, I would suggest it would be difficult. Let us move away from the routine area.

Mr. Thomas: If I may respond to that, we have evaluated both, and, in fact, in the paper you have, we have a response to the evaluation on the monitoring, control and surveillance of enforcement activity, and we also have those related to specific programs such as fishing vessel assistance and also major programs such as the salmonid enhancement program. So there is a range of items routine and otherwise that we have evaluated.

Senator Stewart: Moving toward what is called the bottom line, what you are saying is that, notwithstanding your extensive program of evaluation, the present crises in certain of the north Atlantic fisheries came upon the department with no warning provided by the evaluation programs?

Mr. Thomas: I would say that is essentially correct, yes. The crisis, as defined, initially arose primarily from a lack of awareness of what science was telling us, a lack of acceptance of what science was telling us. Finally, coming to grips with the fact that that information was true came more through the actual operations of the department, doing such things as stock assessment, and finding out that the fish just were not there.

Senator Stewart: You have told us that there was a lack of acceptance.

Mr. Thomas: People in the department found the evidence hard to believe.

Senator Stewart: I can understand that. I believe Mr. Shinnars told the Fisheries Committee about three weeks ago that the word "euphoria" was used with regard to the question of

[Traduction]

très facile d'évaluer le travail de routine, mais que c'est à peu près impossible dans les domaines où le ministre des Pêches a d'importants pouvoirs discrétionnaires. Est-ce juste?

M. Thomas: Je crois, monsieur le président, que l'évaluation des programmes peut s'appliquer aux deux genres d'activités. En fait, il est parfois plus facile d'évaluer des éléments raisonnablement précis du programme. Par exemple, on pourrait dire que dans le cas du Programme de mise en valeur des salmonidés, le ministre a d'importants pouvoirs discrétionnaires. Le programme comporte certes des activités de routine, mais on pourrait dire que le ministre a certains pouvoirs discrétionnaires pour ce qui est de l'emplacement des piscifactoreries, des échelles à poisson et de ce qu'il faudrait en faire. Toutefois, c'est exactement le genre d'activité qui convient bien à l'évaluation des programmes. Je ne crois pas que les deux aspects soient distincts. Les seules activités de «routine» qui ne conviennent pas vraiment à l'évaluation des programmes concernent davantage les aspects administratifs du programme.

Le sénateur Stewart: Vous m'avez mal compris. J'ai dit que les activités de routine sont plus faciles à évaluer parce que certaines activités répétitives échappent à la temporisation et qu'il faut manifestement les évaluer. Il serait en fait relativement facile d'évaluer des questions comme nos buts et de déterminer si le programme atteint ses objectifs. Ce serait difficile toutefois dans le cas des décisions relatives aux quotas. Laissons tomber les activités de routine.

M. Thomas: Si vous me permettez de répondre, nous avons évalué les deux aspects et le document que nous vous avons remis contient en fait une réponse à l'évaluation des éléments de supervision, contrôle et surveillance de l'activité d'exécution de la loi. Vous y trouverez aussi des évaluations de programmes particuliers comme le Programme d'aide aux bateaux de pêche et de tous les grands programmes comme le Programme de mise en valeur des salmonidés. Nous avons donc évalué toute une gamme d'activités de routine et autres.

Le sénateur Stewart: Si l'on fait le bilan, vous dites que malgré votre important programme d'évaluation, les crises qui sévissent présentement dans certaines pêches de l'Atlantique nord ont pris le Ministère par surprise, car les programmes d'évaluation n'avaient rien laissé prévoir?

M. Thomas: C'est essentiellement le cas. La crise découle principalement du fait que nous n'étions pas suffisamment sensibilisés aux résultats des études scientifiques que nous n'acceptons pas. Nous avons fini par admettre que les renseignements en question étaient exacts surtout par l'entremise des activités réelles du Ministère. Nous avons procédé par exemple à des évaluations des stocks pour constater qu'il n'y avait tout simplement pas de poisson.

Le sénateur Stewart: Vous avez dit qu'on acceptait pas suffisamment les résultats d'études scientifiques.

M. Thomas: Les fonctionnaires du Ministère avaient de la difficulté à y croire.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Je crois que M. Shinnars a dit au Comité des pêches il y a environ trois semaines qu'on avait utilisé le mot «euphorie» au sujet de la capacité et

[Text]

capacity, and that that euphoria prevailed until 1988. With that attitude of euphoria, perhaps it is easy to explain the lack of acceptance of scientific information, but how are you going to prevent that from happening in the future? Have you evaluated your communication system to make damn sure that the people who are making the quota decisions do take reasonable cognizance of the scientific information in the future?

Mr. Thomas: Since we found out what was happening, and grew to accept what was happening, we have had the Harris study, which, if not a program evaluation, is at least an evaluation and an assessment of the program, and we have had the Haché report essentially doing the same thing. A large part of what they have both focused on is this communication and consultative process that is necessary between the fishermen and science. We always had, and still do have, an extensive consultative process between the fish management people and the fishermen in the development of the fish plans, but science had never been that close to the community. The approach was that they advised fish management. It is recognized in hindsight that there were some early warning signals that we might have picked up and to which they might have reacted, but that is hindsight. From now on, built in as part of the Atlantic Adjustment Program, is a very key emphasis on the consultative process between science and fishermen.

Senator Stewart: My next question springs from what a witness has told us about the Fishing Vessel Assistance Program, and relates, Mr. Chairman, to the matter on which you focused, namely capacity. Mr. Cummings told us that a good deal of the economic and, therefore, social problems confronting the north Atlantic fisheries is due to overcapacity, particularly in southwestern Nova Scotia. As we heard earlier, the department had a limit on the size of these vessels, that is on the length of these vessels, but, as the witness said, the vessels became beamier, and yet the department never detected that. The department could only measure one way. What went wrong there? Why did you not detect that your policy, which was to limit capacity by limiting length, was being frustrated by building the beamier vessels to which you referred?

Mr. Thomas: In fact, the department did recognize that that was starting to happen, and they have since brought in regulations that take that into account. It was a matter of timing of having things catch up. At the time, in the early eighties, the stocks were still growing, and length, therefore, seemed a relatively simple and easy way of exercising control. The program occurred over a long period of time. It was instigated in 1942. So they started becoming beamier, but people did not see it being a sudden change. It was something that happened over time. It was only when we stood back and saw that we were helping to fund an increasing capacity which was in fact, part of the problem, that that became one of the major factors to cause us to terminate the program. So there was a recognition of that, and I think it was just a question of time to take action. Before we actually did take action, a program evaluation was done, because there were other objectives as well and it appeared that none of the real objectives of that program were being achieved.

[Traduction]

que l'euphorie en question a régné jusqu'en 1988. Un tel climat d'euphorie explique peut-être facilement qu'on n'ait pas admis certaines données scientifiques, mais comment vous y prendrez-vous pour éviter que cela se reproduise? Avez-vous évalué votre système de communication pour vous assurer que ceux qui fixent les quotas soient raisonnablement au courant des données scientifiques à l'avenir?

M. Thomas: Depuis que nous avons constaté ce qui se passait et que nous en sommes venus à accepter la réalité, il y a eu l'étude Harris qui, sans être une évaluation de programme, constitue au moins une analyse. Le rapport Haché a fait essentiellement la même chose. Les deux études ont porté en grande partie sur le processus de communication et de consultation nécessaires entre les pêcheurs et les scientifiques. Il y a consultations entre les gestionnaires des ressources halieutiques et les pêcheurs lorsqu'il s'agit d'élaborer les plans de pêche, mais les scientifiques n'ont jamais été très près de la communauté. Ils conseillaient plutôt les gestionnaires de la ressource. Nous admettons en rétrospective que nous aurions pu saisir certains signaux avertisseurs et y réagir, mais c'est toujours facile avec du recul. Le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique insistera énormément sur la consultation entre les scientifiques et les pêcheurs.

Le sénateur Stewart: Ma prochaine question découle de ce qu'un témoin nous a dit au sujet du Programme d'aide pour les bateaux de pêche. Je veux parler, monsieur le président, de la question de la capacité sur laquelle vous avez insisté. M. Cummings nous a dit que les problèmes économiques et, par conséquent, sociaux que nous connaissons avec les pêches de l'Atlantique nord sont attribuables en grande partie à une surcapacité, particulièrement dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Comme nous l'avons entendu plus tôt, le Ministère avait limité la longueur des bateaux en question. Le témoin nous a toutefois affirmé que les bateaux avaient élargi, sans que le Ministère ne s'en soit jamais rendu compte. Le Ministère ne pouvait mesurer ce dans un sens. Que s'est-il passé? Pourquoi le Ministère ne s'est-il pas aperçu que l'on contournait sa politique de limitation de la capacité par la longueur en construisant les bateaux plus larges dont vous avez parlé?

M. Thomas: Le Ministère s'en est aperçu en fait et il a depuis établi des règlements qui en tiennent compte. C'était une question de rattrapage. À l'époque, au début des années 1980, les stocks continuaient d'augmenter et c'est pourquoi la longueur semblait une façon relativement simple et facile d'exercer un certain contrôle. Le programme remonte loin en arrière, car il a été lancé en 1942. Les bateaux ont commencé à élargir, non pas du jour au lendemain, mais graduellement. Ce n'est que lorsque nous avons pris un peu de recul que nous nous sommes aperçus que nous aidions à financer la capacité croissante qui constituait en fait une partie du problème. Cette prise de conscience a été une des principales raisons qui nous ont incités à mettre fin au programme. Nous nous en sommes donc rendu compte et c'était simplement une question de temps avant que nous intervenions. Avant d'agir, nous avons procédé à une évaluation de programme, parce que celui-ci avait d'autres objectifs et qu'il ne semblait en atteindre aucun.

[Text]

Senator Stewart: I am not challenging the termination of the program. What I find difficult is that the department had a declared program of limiting capacity, which was to be achieved by putting length limitations on, and yet the department, for some reason, was very slow in detecting that its very policy was being frustrated by these beamier ships.

Mr. Thomas: I think that when the department realized that in the late 1970s or early 1980s, is when we also realized how important it was to control capacity because of the growing gap. We did the evaluation from 1983 to 1986, and I presume it was a year before that that we actually initiated the program evaluation. So there was a period of four to five years there of narrowing it down. If the question relates to why did it take us so long to terminate it knowing that things were working against each other, I think it was a matter of doing a thorough evaluation to ensure we were on the right track.

Senator Stewart: So, it was not simply a matter of financing. Do you have any limits now on the beam of vessels?

Mr. Thomas: I am not able to answer that question. I am not sure.

Senator Stewart: Fair enough.

The Chairman: What do you mean by the beam, the beam of the vessels coming to fish or the beam of our own patrol vessels?

Senator Stewart: I cannot be sure that I am absolutely certain, but as I recall at a certain point fishermen in the inshore and, I believe, mid-water fisheries were not allowed to build new vessels longer than 20 metres.

The Chairman: Not allowed by whom?

Senator Stewart: The Department of Fisheries and Oceans. They could not be licensed.

The Chairman: Could they do that legally?

Senator Stewart: Yes. There is tremendous authority in the Ministry of Fisheries. The fishermen responded to this regulation by building wider and deeper crafts. Mr. Cummings testifies that it is those craft that in a sense have driven National Sea off the ocean. Of course, I am exaggerating. Last weekend there was a news story about a fisherman being swept overboard off Newfoundland. The vessel turned out to be one of the so-called inshore boats out of South-Eastern Nova Scotia. They are ranging throughout the whole jurisdiction because they have such great capacity. Clearly the department detected the possibility of this problem, for that is why they brought in the length limitation. However, they have, somehow or other, lost sight of their own policy along the way and allowed capacity to build up, capacity which is clamoring for fish today. I do not know whether protesters are still occupying the DFO office in Yarmouth today. They were a couple of days ago. These boats are expensive.

The Chairman: They may be part of the overfishing problem.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je ne conteste pas l'abolition du programme. J'ai de la difficulté à comprendre que le Ministère avait un programme officiel de limitation de la capacité dont il voulait atteindre les objectifs en imposant des limites de longueur. Pour une raison ou pour une autre, il a quand même fallu beaucoup de temps au Ministère pour se rendre compte que les bateaux plus larges en question contraient sa politique.

M. Thomas: Je crois que lorsque le Ministère s'en est aperçu à la fin des années 1970 ou au début des années 1980, il s'est aussi rendu compte qu'il importait de contrôler la capacité parce que l'écart s'élargissait. L'évaluation a porté sur la période de 1983 à 1986 et je suppose qu'il a fallu un an pour l'entreprendre. Il y avait donc de quatre à cinq ans à analyser. S'il nous a fallu aussi longtemps pour mettre fin au programme en sachant que des éléments jouaient les uns contre les autres, c'est parce que nous avons effectué une évaluation minutieuse pour nous assurer d'être dans la bonne voie.

Le sénateur Stewart: Ce n'était donc pas une simple question de financement. La largeur des bateaux est-elle limitée, maintenant?

M. Thomas: Je ne sais pas trop. Je n'en suis pas sûr.

Le sénateur Stewart: C'est bien.

Le président: Lorsque vous parlez de largeur, parlez-vous des bateaux de pêche ou de nos patrouilleurs?

Le sénateur Stewart: Sauf erreur, je crois savoir qu'à un moment donné, les pêcheurs côtiers et semi-pélagiques n'avaient pas le droit de construire de bateaux de plus de 20 mètres.

Le président: Qui le leur interdisait?

Le sénateur Stewart: Le ministère des Pêches et des Océans qui ne leur accordait pas de permis de pêche.

Le président: En avait-il le pouvoir légal?

Le sénateur Stewart: Oui. Le ministre des Pêches a énormément de pouvoirs. Les pêcheurs ont répliqué à ce règlement en construisant des bateaux plus larges et à plus grand tirant d'eau. M. Cummings affirme que ce sont de tels bateaux qui ont dans une certaine mesure causé la ruine de Produits de la mer National. J'exagère bien sûr. Les journaux ont annoncé la semaine dernière qu'un pêcheur avait été emporté par les vagues au large de Terre-Neuve. Il s'agissait d'un des bateaux côtiers du sud-est de la Nouvelle-Écosse qui sillonnent tout le secteur à cause de leur capacité énorme. Il est évident que le Ministère s'est rendu compte de la possibilité que le problème se pose, et c'est pourquoi il a limité la longueur des bateaux. Le Ministère a toutefois perdu de vue, d'une façon ou d'une autre, sa politique en cours de route et laissé augmenter la capacité. C'est pourquoi on réclame maintenant du poisson à cor et à cri. Je ne sais pas si les manifestants occupent toujours le bureau du MPO à Yarmouth aujourd'hui. Ils y étaient il y a quelques jours. Les bateaux en question coûtent cher.

Le président: Ils peuvent être à l'origine d'une partie du problème de la surpêche.

[Text]

Senator Stewart: Absolutely. These fishermen need fish because they need money to make their payments and so on. We are not just talking about an economic problem, we are talking about a very deep social problem. That is why I think successful evaluation within the Department of Fisheries and Oceans is probably more important than in almost any other department of the government. The impact of an oversight can be so painful and dramatic.

I have one other question. Mr. Cummings told us that not only do you have in South Western Nova Scotia this problem of over-capacity, but you have a protection problem. He used very colourful language to describe what goes on there. Have you evaluated—and please tell me if I am not using the right language—your protection program? That is, the program which ensures that people do not smuggle tuna ashore or shiploads of haddock. Mr. Cummings tells us that some ports which used to be famous for rum are now famous for fish. Have you evaluated that program?

Mr. Thomas: Mr. Chairman, we have evaluated the Monitoring Control and Surveillance Program, which has been referred to in days gone by as the Conservation and Protection Program. Perhaps I could ask Mr. Bergeron to address the results of that program.

Mr. R. Bergeron, Director, Program Evaluation Branch, Department of Fisheries and Oceans: Actually we have done three evaluations of this area of fishery management—one for the west coast, one for the Atlantic Region and one for Quebec. The main question that was addressed in the evaluations was the deterrent effect of our enforcement programs. We used a model of delinquent behaviour motivated by economic factors in which we hypothesized from the beginning that violations by fishermen would be motivated by their expectation of net gain. We looked at this hypothetical situation from the point of view of the gains to fishermen if they commit a violation and are not caught and if they are caught what it would cost them. Getting caught depended on the probability of arrest or the enforcement of the programs. We interviewed a number of fishermen in order to be able to measure these variables. We learned from all the evaluations that the deterrent effect of the department was not too high or, in fact, was quite low. The reason for this was that the fines or penalties fishermen would have to pay if they were caught were in some cases quite low. In some cases they were so low that even if you were caught it would still be beneficial to break the law, given the gains. Also, in many instances the probability of arrest was very low for various reasons, including lack of patrol vessels, lack of fishery officers and so on. Recommendations were made with regard to increasing the fines and putting more resources into enforcement. I understand that since those recommendations the department has made several efforts in this area.

Mr. Thomas: Mr. Chairman, allow me to expand on the last comment. Since those recommendations the department has increased fines twice, and with the current proposed changes to

[Traduction]

Le sénateur Stewart: En effet. Les pêcheurs en question ont besoin de poisson parce qu'il leur faut de l'argent pour effectuer leurs paiements et ainsi de suite. Nous ne parlons pas seulement d'un problème économique, mais aussi d'un problème social très profond. Voilà pourquoi j'estime qu'une évaluation réussie est probablement plus importante au ministère des Pêches et des Océans que dans presque n'importe quel autre ministère. Les retombées d'un oubli peuvent être tellement douloureuses et spectaculaires.

J'ai une autre question. M. Cummings nous a dit que vous avez non seulement ces problèmes de surcapacité, mais aussi un problème de protection dans le sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Il a décrit la situation en termes très colorés. Avez-vous fait une évaluation de votre programme de protection, et n'hésitez pas à me dire si j'utilise les mauvais termes. Je veux parler du programme qui permet d'assurer que les pêcheurs ne débarquent pas en contrebande du thon ou de l'aiglefin en quantité. M. Cummings nous dit que certains ports qui étaient réputés pour leur rhum le sont maintenant pour leur poisson. Avez-vous évalué le programme en question?

M. Thomas: Monsieur le président, nous avons évalué le Programme de contrôle et de surveillance, qui est l'ancien Programme de conservation et de protection. Je pourrais peut-être demander à M. Bergeron de parler des résultats du programme en question.

M. R. Bergeron, directeur, Direction de l'évaluation des programmes, ministère des Pêches et des Océans: Nous avons en fait effectué trois évaluations de ce secteur de la gestion des pêches—une sur la côte Ouest, une dans la région de l'Atlantique et une au Québec. Les évaluations ont porté principalement sur nos programmes d'application de la loi. Nous avons utilisé un modèle de comportement délinquant motivé par des facteurs économiques, où nous avons posé comme hypothèse de départ que les infractions des pêcheurs seraient motivées par leur appât du gain net. Nous avons examiné la situation hypothétique du point de vue des gains obtenus par les pêcheurs qui ne se font pas prendre à la suite de l'infraction et de ce qu'il leur en coûte s'ils se font prendre. Le risque d'être pris dépendait de la probabilité d'arrestation ou de l'application des programmes. Nous avons interviewé un certain nombre de pêcheurs pour pouvoir mesurer les variables en question. Les évaluations nous ont révélé que l'effet dissuasif du Ministère n'était pas très fort ou, en fait, qu'il était plutôt faible parce que les amendes ou les pénalités imposées aux pêcheurs arrêtés étaient relativement faibles dans certains cas, tellement que les gains possibles rendaient l'infraction encore rentable, même après une arrestation. De plus, la probabilité d'arrestation était très faible dans beaucoup de cas pour toutes sortes de raisons, y compris le manque de patrouilleurs, le manque d'agents des pêches, et ainsi de suite. On a présenté des recommandations au sujet de l'augmentation des amendes et des ressources consacrées à l'application de la loi. Je crois savoir que le Ministère a fait de nombreux efforts à cet égard à la suite de ces recommandations.

M. Thomas: Monsieur le président, permettez-moi d'ajouter quelque chose au dernier commentaire. À la suite des recommandations en question, le Ministère a augmenté les amendes

[Text]

the act—and the minister has already announced it—intends to increase fines significantly.

Senator Bolduc: If you need to increase deterrent forces, will they take the form of officers, more ships or the use of the Coast Guard?

Mr. Thomas: In fact, we are expanding the observer program, which is essentially a contract arrangement where we have people who, after training by the department, are put on board vessels in order to make sure that fishermen abide by the regulations. Besides the observer program, we have increased the number of enforcement officers. In fact, that again is part of the Atlantic adjustment package. The third part is that we are looking to increase the numbers of vessels in two ways. First, we are chartering five inshore vessels and a large off-shore vessel as part of the Atlantic package. We are also looking within our own vessel replacement program to increase the smaller inshore vessels which presently are unable to track these fishing vessels which come from, for example, South-West Nova Scotia to Newfoundland. We will replace them ourselves with larger vessels. We found that the vessels we have were all right for 10 miles offshore, but no one fishes there any more.

Senator Bolduc: Does the department have an arrangement with the Department of National Defence?

Mr. Thomas: We have a memorandum of understanding with both the Coast Guard and National Defence. We receive both ship time as well as air surveillance from National Defence. We were receiving air surveillance through the Tracker program. When the Trackers were cut out we received from cabinet additional funds to replace that Tracker surveillance. That was an arrangement with National Defence. With the coast guard we do it both ways. We have arrangements where we provide them with information, for instance, with respect to oil spills, and they provide us with information concerning their flights. We are currently discussing extending the Memorandum of Understanding with them to see if more collaboration cannot be undertaken.

Senator Stewart: I would like to ask a question on the Observer Program. As I understand it, by the Observer Program you mean the placing of persons paid by your department aboard ships to make sure that they do not do anything they are not supposed to.

Mr. Thomas: Not quite, senator. The Observer Program is funded by the industry, to which it has agreed. In fact, the industry wants it expanded, and that is one of the reasons why we are expanding it. So the industry pays for the observers. What we provide is the requirements; that is, what the observers have to do or the statement of work. They are contracted out through a third party.

[Traduction]

à deux reprises. Avec les changements qu'il propose présentement à la loi et que le ministre a déjà annoncés, le Ministère a l'intention d'augmenter encore considérablement les amendes.

Le sénateur Bolduc: S'il faut augmenter les facteurs de dissuasion, augmenterez-vous le nombre d'agents, de bateaux, ou aurez-vous davantage recours à la Garde côtière?

M. Thomas: En fait, nous étendons le Programme des observateurs. Il s'agit essentiellement d'un arrangement contractuel dans le cadre duquel des inspecteurs qui ont reçu une formation du Ministère embarquent à bord de bateaux de pêche afin d'assurer que les pêcheurs se conforment aux règlements. Outre le Programme des observateurs, nous avons augmenté le nombre d'agents d'exécution. Ces mesures font en réalité partie du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique. Troisièmement, nous envisageons d'augmenter le nombre de bateaux de deux façons. Tout d'abord, nous nolisons cinq bateaux côtiers et un gros navire hauturier dans le cadre du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique. Nous examinons aussi notre propre programme de remplacement des navires afin d'accroître le nombre des petits bateaux côtiers présentement incapables de suivre jusqu'à Terre-Neuve les bateaux de pêche en provenance par exemple du sud-ouest de la Nouvelle-Écosse. Nous les remplacerons nous-mêmes, et par de plus gros bateaux. Nous avons constaté que nos bateaux peuvent se rendre à 10 milles au large, mais que personne ne pêche plus aussi près.

Le sénateur Bolduc: Le Ministère a-t-il conclu un arrangement avec le ministère de la Défense nationale?

M. Thomas: Nous avons signé un protocole d'entente avec la Garde côtière et la Défense nationale. Le ministère de la Défense nationale nous fournit du temps de navire et des services de surveillance aérienne. Le programme Tracker nous assurait des services de surveillance aérienne. Lorsqu'on a supprimé les Tracker, nous avons reçu du Cabinet des fonds supplémentaires pour remplacer les services qu'on nous assurait ainsi. Il s'agissait d'un arrangement avec la Défense nationale. Avec la Garde côtière, nous procédons de deux façons. Nous nous sommes entendus pour lui fournir des renseignements sur les déversements de pétrole, par exemple, et elle nous fournit des renseignements sur ses vols. Nous discutons présentement de la possibilité d'élargir le protocole d'entente dans le but d'accroître notre collaboration.

Le sénateur Stewart: J'ai une question au sujet du Programme des observateurs. Si je comprends bien, vous placez à bord des bateaux des personnes que vous payez et qui s'assurent que les pêcheurs ne font rien qu'ils ne soient censés faire.

M. Thomas: Ce n'est pas tout à fait juste, sénateur. C'est l'industrie qui finance le Programme des observateurs auquel elle a donné son accord. L'industrie veut en fait l'étendre et c'est une des raisons pour lesquelles nous le faisons. C'est donc l'industrie qui paie les observateurs. Ce que nous fournissons, ce sont les exigences, c'est-à-dire ce que doivent faire les observateurs, ou leur énoncé de travail. Il s'agit de contractuels dont nous retenons les services par l'intermédiaire d'une tierce partie.

[Text]

Senator Stewart: Has the Observer Program been evaluated?

Mr. Thomas: No, it has not, senator.

Senator Stewart: That implies that the department feels no great sense of urgency there. Perhaps it is working all right.

Mr. Thomas: No, senator, I do not think I would draw that conclusion. We have been expanding the Observer Program.

Senator Stewart: That implies that you are getting a desirable result.

Mr. Thomas: We are getting a desirable result, but it is also because the industry wants it expanded. They see it as being of some value. I think it is one of the elements of the program that we would plan on evaluating because there are different ways of achieving the same end.

Senator Stewart: I am asking this question because of what is called "high grading", where someone makes a catch of cod, but as he is steaming toward home he runs upon a more valuable species, such as haddock. Then he will dump the cod and replace it with the haddock. I believe observers stop that; is that right?

Mr. Thomas: That is correct.

Senator Bolduc: You know all the tricks!

Senator Stewart: I have neighbours who report and say if they complain they get fired. I think we are going to be hearing testimony in the Fisheries Committee from men who are out on ships as to what in fact happens under the Observer Program.

Mr. Thomas: The Recommendations coming out of both the Harris and Haché reports, which have been accepted by the minister and announced, involve a number of aspects. We are increasing the observer coverage, but we are also changing the approach whereby we are providing them with greater powers, putting them in uniforms and ensuring that they will be closer to departmental people and able to act with more authority. There is a question with respect to the details of that. In fact, we have undertaken a study, which should be completed this summer, as to the specifics of how we are going to do this. For instance, we have said that we are going to expand the observer program to the inshore fishery, in which case you are talking about thousands of small boats. Clearly we do not apply it the same way as we do for the large, offshore vessels. We are looking at how we are going to expand it, but there is a general acceptance and pressure from the fishing industry that we do need to expand it.

Senator Marsden: My questions are of a slightly different nature. I am not as knowledgeable as Senator Stewart, nor as interested in what actually goes on in your programs, but in what role program evaluation played in the preparation of the Estimates. When you are preparing the Estimates for your department, can you describe to us how these program evaluations are brought to bear? You have given us one example. You pointed out that a program which was ineffective was then cut and the funds readjusted. I would like to know how program evaluations play a role in the preparation of the new expenditures. Can you tell us about the relationship between

[Traduction]

Le sénateur Stewart: A-t-on évalué le Programme des observateurs?

M. Thomas: Non, sénateur.

Le sénateur Stewart: Cela sous-entend que le Ministère n'y voit rien d'urgent. Il donne peut-être d'excellents résultats.

M. Thomas: Je ne tirerais pas cette conclusion, sénateur. Le Programme des observateurs est en expansion.

Le sénateur Stewart: Cela sous-entend qu'il remplit son rôle.

M. Thomas: C'est vrai, mais c'est aussi parce que l'industrie veut étendre le programme qu'elle juge valable. Il s'agit là d'un des éléments du programme que nous envisagerions d'évaluer parce qu'il y a diverses façons de parvenir au même résultat.

Le sénateur Stewart: Je pose la question à cause de ce qu'on appelle «l'écramage»: après avoir capturé de la morue, un navire en route pour le port rencontre une espèce plus valable comme l'aiglefin, jette la morue par dessus bord et la remplace par l'aiglefin. Je crois que les observateurs mettent fin à une telle pratique, n'est-ce pas?

M. Thomas: En effet.

Le sénateur Bolduc: Vous connaissez tous les trucs!

Le sénateur Stewart: J'ai des voisins qui me disent que s'ils se plaignent on les congédie. Je crois que nous entendrons au Comité des pêches des témoignages de personnes qui travaillent sur des bateaux et qui pourront nous dire ce qui se passe en réalité dans le cadre du Programme des observateurs.

M. Thomas: Les recommandations issues des rapports Harris et Haché, qui ont été acceptées par le ministre et annoncées, portent sur de nombreux aspects. Nous étendons les activités des observateurs, mais nous changeons aussi de stratégie en leur accordant plus de pouvoir, en leur donnant des uniformes et en les rapprochant du Ministère pour qu'ils puissent agir avec plus d'autorité. Les détails restent à régler à ce sujet. Nous avons en fait entrepris une étude, qui devrait être terminée cet été, sur la façon dont nous procéderons. Par exemple, nous avons dit que nous étendrions le Programme des observateurs aux pêches côtières, ce qui affecterait alors des milliers de petits bateaux. Il est évident que nous ne procéderons pas de la même façon que dans le cas des gros navires hauturiers. Nous cherchons à établir comment nous allons nous y prendre, mais l'industrie de la pêche est en général d'accord sur la nécessité d'étendre le programme et exerce des pressions à cette fin.

Le sénateur Marsden: Mes questions portent sur un sujet légèrement différent. Je ne suis pas aussi au courant que le sénateur Stewart et je ne m'intéresse pas autant que lui à ce qui se passe dans le cadre de vos programmes. Je m'intéresse plutôt au rôle que l'évaluation des programmes a joué dans la préparation du Budget des dépenses. Lorsque vous préparez le budget de votre Ministère, pouvez-vous nous dire comment on tient compte de ces évaluations de programme? Vous nous avez donné un exemple. Vous avez signalé qu'on a supprimé un programme inefficace et qu'on a réaffecté les fonds. J'aimerais savoir quel rôle jouent les évaluations de programme dans la

[Text]

your evaluations and the actual cuts or increases that have taken place in the departmental budget over the last two or three years? How many are correlated with the program evaluations in an obvious way? Do you understand my question?

Mr. Thomas: Yes. Mr. Chairman, the link between program evaluation and the Main Estimates goes through an intermediate step, which is the MYOP, the multi-year operational plan. It is in the MYOP that we essentially make our case to Treasury Board for new resources or where we look at cutting or altering a program. The most recent example of where the results of a program evaluation were used was the vessel operations. It is not as if managers were not aware of the vessel operations problems. The evaluation pulls together a very logical and well analyzed package to take to the senior management so that we can look at it in a broader context.

The results of the evaluation showed that with the patrol vessels we had a particular area, that being the inshore and coastal areas, where we were having problems because it is difficult to follow the fishing vessels. But Treasury Board likes to make sure that there is this independent assessment, and it is not a manager saying that he wants more money to solve his own problems. Program evaluation provides that objectivity that allows us to make that case to Treasury Board, which we did last fall. As a result of that, we received a \$17 million per year increase, which is almost a 75 per cent increase in the money that was provided for vessels. Once that money is approved, we are able to reflect that in the Main Estimates. There is that intermediate step of being able to convince Treasury Board, as the management of government resources, that we really do have a case. The most recent example is in the case of vessels.

With respect to the second part of your question dealing with correlation, you would not necessarily see program adjustments made due to work done by the evaluation branch, but adjustments of programs may be through program evaluations of one of the task forces, like Harris, Haché, Kirby, Pearce or some of the internal reviews we conduct ourselves. We realize, for instance, that we cannot continue to deliver the program in the same way because the resources are not available, and we have to find some other way of delivering it. Those kinds of changes—for instance, the Enterprise Allocation Program or the trip quotas—come about as a result of a review within the department that says we have a problem and we have to look at another way of doing it. As a result of that, we are now modifying the way we are doing it, which, in turn, will modify the application of the resources needed. We see some benefit in enterprise allocation and, in putting it in the gulf, we initially had to fund it because industry was unwilling to do so. The notion is that industry should eventually pick up the funding of that.

[Traduction]

préparation des prévisions de dépenses. Pouvez-vous nous décrire le lien entre vos évaluations et les compressions ou augmentations réelles apportées au budget du Ministère au cours des deux ou trois dernières années? Dans combien de cas y avait-il des liens évidents avec des évaluations de programmes? Comprenez-vous ma question?

M. Thomas: Oui. Monsieur le président, le plan opérationnel pluriannuel, le POP, est l'étape intermédiaire entre l'évaluation des programmes et le Budget des dépenses principal. C'est dans le cadre du POP que nous demandons essentiellement au Conseil du Trésor de nouvelles ressources ou que nous envisageons de réduire ou de modifier un programme. Les activités relatives aux bateaux sont l'exemple le plus récent des résultats d'une évaluation de programme. Cela ne veut pas dire que les gestionnaires n'étaient pas au courant des problèmes. L'évaluation regroupe des documents très logiques et bien analysés que l'on soumet à la haute direction, qui peut alors les analyser dans un contexte plus général.

L'évaluation a révélé que dans le cas des patrouilleurs, nous avions des problèmes dans un domaine en particulier, soit celui des secteurs côtiers, parce que les bateaux de pêche sont difficiles à suivre. Le Conseil du Trésor aime toutefois s'assurer qu'on effectue des évaluations indépendantes et qu'il ne s'agit pas d'un gestionnaire qui demande plus d'argent pour régler ses propres problèmes. L'évaluation de programme assure l'objectivité qui nous permet de présenter une demande au Conseil du Trésor, ce que nous avons fait l'automne dernier. À la suite de notre démarche, nous avons reçu une augmentation de 17 millions de dollars par année, ce qui représente une augmentation de presque de 75 p. 100 du budget prévu pour les bateaux. Lorsque les fonds sont approuvés, nous pouvons en tenir compte dans le Budget des dépenses principal. Il faut quand même franchir l'étape intermédiaire, c'est-à-dire pouvoir convaincre le Conseil du Trésor, gestionnaire des ressources de l'État, que nous avons un besoin véritable. L'exemple le plus récent est celui des bateaux.

Quant à la deuxième partie de votre question qui porte sur les liens entre les activités, le travail de la direction de l'évaluation ne se reflétera pas nécessairement dans des modifications de programmes, mais celles-ci peuvent quand même se faire à la suite d'évaluations de programme effectuées par un des groupes de travail, comme ce fut le cas des rapports Harris, Haché, Kirby et Pearce, ou de revues internes que nous effectuons nous-mêmes. Nous nous rendons compte par exemple que nous ne pouvons continuer d'administrer le programme de la même façon parce que nous n'avons pas les ressources. Il faut alors trouver une autre façon de procéder. De tels changements—par exemple, le Programme d'allocation aux entreprises ou les quotas par sortie—résultent d'une étude effectuée au Ministère qui révèle que nous avons un problème et qu'il faut trouver une autre façon d'agir. Il s'ensuit que nous prenons de nouvelles dispositions qui modifieront en retour l'utilisation des ressources nécessaires. Le Programme d'allocation aux entreprises présente des avantages et en l'appliquant dans le golfe, nous avons dû le financer au départ parce que l'industrie n'était pas prête à le faire. Nous espérons qu'elle finira un jour par s'en charger.

[Text]

Senator Marsden: We all recognize that you work in a field in which the constituency is politically organized. We have only to read the newspapers to know that fishing people, in the Atlantic, in particular, but also in the Pacific, go to their politicians and complain that everything is going wrong. What I am interested in is when it comes down to your estimates and your budget, how much of what goes in is based on your own use of program evaluation as a management tool, and how much comes from the outside because of political pressure? I only want a proportion. We know what happens. Can you tell us roughly, in your ministry as compared to others from whom we have heard testimony, what you think the proportion is?

Mr. Thomas: I can give you a proportion but it is very much out of the blue. I would think the pressures from the clients, that is the fishermen and the industry, and pressures from colleagues would probably amount to 90 per cent of the influence. Internal reviews would probably amount to 10 per cent.

Senator Marsden: That is very helpful.

Mr. Thomas: Having said that, I would add one qualifier. If you take the northern cod problem, for instance, I would put that in the category of client, industry or collegial pressure but what we are actually going to do to respond to that, I would say, would flip those figures around the other way, that is 90 per cent internal direction, 10 per cent external influence. The initial impetus to do something was caused because we responded to the people we serve.

Senator Bolduc: I would ask you to turn to page 6 of your presentation where you mention eight factors which are to be decided upon in your evaluation program. You say the following:

While the factors are all rated numerically on the same scale, the department accords some factors a much greater weighting than others. For example, the weighting or importance given to senior management needs is equal to the total weighting for the seven remaining factors combined.

In other words, you have senior management needs, central agency concerns, the impact, science consideration and all these other things to take into account. You say, however, that senior management is the overriding criterion.

I would now refer to Annex 3 which is attached to your submission. I notice here that you indicate 69 completed projects of evaluation in the last 10 years. I suppose that if senior management needs are predominant it is because, normally, they have feedback from many areas, including from the ministers and the political process as such. Therefore, there is a kind of correlation between the political difficulties and the management of the fisheries, that is, the public management of the fisheries. Normally we can draw some correlation between the projects done in, previous years and the difficulties in the management of the industry. Would I be correct to assume that this year you will probably do something about the problem that is occurring because of lack of resources?

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Nous reconnaissons tous que vous travaillez dans un domaine bien organisé sur le plan politique. Il suffit de lire les journaux pour se rendre compte que les pêcheurs, sur la côte de l'Atlantique en particulier, mais aussi sur celle du Pacifique, se plaignent à leur représentant politique que tout va mal. Lorsque vient le temps d'établir vos prévisions de dépenses et votre budget, dans quelle mesure vous fondez-vous sur l'évaluation des programmes comme outil de gestion, et dans quelle mesure réagissez-vous aux pressions politiques de l'extérieur? Je ne demande qu'une proportion seulement. Nous savons ce qui se passe. Pouvez-vous nous donner une proportion approximative dans votre cas comparative-ment aux autres ministères dont nous avons entendu les témoins?

M. Thomas: Je pourrais vous donner des chiffres, mais je ne m'y attendais vraiment pas. Je crois que les pressions des clients, c'est-à-dire des pêcheurs et de l'industrie, et celles de collègues représentent à peu près 90 p. 100 de l'influence de l'extérieur. Les analyses internes représentent environ 10 p. 100.

Le sénateur Marsden: C'est très utile.

M. Thomas: Cela étant dit, j'ajouterais toutefois une précision. Dans le cas du problème de la morue du Nord, par exemple, je dirais qu'il s'agit de pressions exercées par les clients, l'industrie ou le milieu en général. Pour répondre à ces pressions, inversons les chiffres en question et disons que les pressions proviennent à 90 p. 100 de l'interne et à 10 p. 100 de l'externe. Ce qui nous a poussés à agir, c'est que nous avons décidé de répondre aux besoins de nos clients.

Le sénateur Bolduc: Je vous demanderais de revenir à la page 6 de votre exposé où vous mentionnez huit facteurs sur lesquels il faut prendre une décision dans votre programme d'évaluation. Vous dites que:

Si tous les facteurs sont évalués selon la même échelle numérique, le Ministère accorde plus de poids à certains. Par exemple, l'importance accordée aux besoins des cadres supérieurs est égale à celle des sept autres facteurs combinés, étant donné que ces cadres sont les principaux clients de l'évaluation des programmes.

Autrement dit, vous devez tenir compte des besoins de la haute direction, des inquiétudes des organismes centraux, de l'impact des programmes en cause, des considérations scientifiques et de tous ces autres facteurs. Vous dites toutefois que la haute direction l'emporte sur les autres critères.

Je passe maintenant à l'annexe 3 jointe à votre exposé, qui contient une liste de 69 projets d'évaluation complétés au cours des dix dernières années. Je suppose que si l'on accorde le plus d'importance aux besoins de la haute direction, c'est parce qu'elle a normalement de la rétroaction de nombreux secteurs, notamment des ministres et du processus politique en tant que tel. Il y a donc un lien entre les difficultés politiques et la gestion des pêches, c'est-à-dire la gestion publique des pêches. Il est normalement possible de tracer un parallèle entre les projets effectués au cours des années précédentes et les problèmes que connaît la gestion de l'industrie. Me tromperais-je en supposant que vous ferez probablement quelque chose cette année au sujet du problème posé par le manque de ressources?

[Text]

Mr. Thomas: That is essentially correct. Program evaluation, as we see it, is there to serve the management of the department in terms of helping us address the problems we see in delivering the program. Management does two things, it synthesizes all of these criteria and sort of balances them, and it also brings in a whole series of other factors from the point of view of their relations with the clients, their relations with pressure groups and their relations with the minister. It all comes together. In my mind it is right that management would have that overriding factor.

I think there is some correlation with what was politically significant at the time. For instance, we have been working for the last year and a half on developing a framework for the evaluation of the Habitat Program. The Habitat Program, the environment and the Green Plan are becoming almost inseparable. It is becoming more and more important to us and, therefore, more effort is being put in, to make sure that when we do come to do the evaluation we will be able to do it. It is a very complex situation. That is perhaps an example of growing pressure on management. Management has come to program evaluation and asked them to set the framework for an evaluation downstream.

The same applies to other areas such as vessel operations. We knew the fisheries were shifting offshore and we knew we were going to have to address that problem. What we looked for was independent advice that we could use to help us solve the problem.

I think there is somewhat of a correlation. I do not know that if you went through these 60 or so items you would be able to pinpoint what triggered it but I think there would be some kind of correlation.

Senator Bolduc: When we think about program evaluation in the government, we tend to think that more emphasis is placed on the evaluation of program management than on the evaluation of the actual program itself. This department is more in line with what I consider to be a real program evaluation because it addresses the main issues. Civil servants tend to see this as an internal process for management purposes and as a way of ameliorating how they manage a program. This is a very minor aspect of the problem. Of course, however, some important aspects of management are involved such as insuring that we have a good delivery system and whether or not you should do all the surveillance yourself or ask for assistance. I am very much impressed by the way you have proceeded. You go further than that and you take into account public policy issues in your activities and in your programs.

Mr. Thomas: We do take program evaluation seriously in the department. How we have reacted to the results of evaluations I think reflects that. However, at the same time, program evaluation is not the only review function that we have going on in the department and it may not be the one that triggered a particular action. We are talking about five PYs and under \$.5 million and I think we are getting very good value for money in terms of those resources.

[Traduction]

M. Thomas: Vous avez essentiellement raison. L'évaluation des programmes telle que nous l'entendons doit aider la direction du Ministère à régler les problèmes que nous constatons dans l'administration des programmes. La direction fait deux choses: elle résume tous les critères et établit un certain équilibre entre eux, et elle y ajoute aussi toute une série d'autres facteurs liés à ses relations avec les clients, avec les groupes de pression et avec le ministre. Tout se rejoint. Il est juste à mon avis que la haute direction ait cette importance prédominante.

Il faut tenir compte des événements politiques importants du moment. Par exemple, nous travaillons depuis un an et demi à élaborer un cadre de travail pour l'évaluation du Programme de l'habitat. Le Programme de l'habitat, l'environnement et le Plan vert deviennent presque inséparables. Il devient de plus en plus important—et c'est pourquoi on y consacre plus d'efforts—de nous assurer que lorsque le moment sera venu d'effectuer l'évaluation, nous serons en mesure de le faire. La situation est très complexe. Il s'agit peut-être là d'un exemple de pressions croissantes exercées sur la haute direction qui a demandé au secteur de l'Évaluation des programmes d'établir le cadre de travail d'une évaluation en aval.

La même chose vaut pour d'autres secteurs comme les opérations de la flotte de navires. Nous savions que les pêches reculaient vers le large et qu'il faudrait régler le problème. Nous avons demandé des conseils indépendants qui pourraient nous aider à régler le problème.

Je crois qu'il y a un lien quelconque. Je ne sais pas si, en parcourant la liste des quelque 60 évaluations, vous pourriez mettre le doigt sur le facteur de déclenchement, mais je crois qu'il y a un lien quelconque.

Le sénateur Bolduc: Lorsqu'il est question d'évaluation de programme au gouvernement, on a tendance à croire que l'on met l'accent bien plus sur la gestion de l'évaluation que sur l'évaluation même du programme. Ce secteur correspond davantage à ce que je considère comme une véritable évaluation de programme parce qu'il s'attaque aux grands problèmes. Les fonctionnaires ont tendance à considérer l'évaluation de programme comme un processus interne qui sert à la gestion et qui permet d'améliorer la gestion d'un programme. Il s'agit d'un aspect très mineur du problème. Certains aspects importants de la gestion interviennent toutefois, bien sûr, car nous devons nous assurer notamment que le système de prestation du programme est solide et déterminer s'il faut assurer toute la surveillance ou demander de l'aide. Je suis très impressionné par votre façon de procéder. Vous allez plus loin et tenez compte des questions relatives aux politiques publiques dans vos activités et vos programmes.

M. Thomas: Le Ministère prend très au sérieux l'évaluation des programmes. Notre réaction aux résultats d'évaluation le prouve. Par ailleurs, l'évaluation des programmes n'est toutefois pas la seule activité de revue qui se déroule au Ministère et peut ne pas être à l'origine d'une intervention en particulier. Nous parlons d'un budget de cinq années-personnes et de moins d'un demi-million de dollars, et je crois que nous tirons une excellente valeur des ressources investies.

[Text]

Senator Marsden: You have given us a list of your completed projects. Am I to assume that we can have copies of that?

Mr. Thomas: Yes, in fact, we have provided copies of a large number of those.

Senator Marsden: Let me ask my question. In response to my last question, you spoke about fishermen, but I grew up in a fishing village and I see who does most of the work. There is a large school of maritime sociology, and there are people at St. Mary's and Memorial examining the role of women in the fishery. I see here that you have evaluated the department on a number of other general mandates, such as the official languages program, the maritime community services officer program, economic research and analysis, the communications program, the fishery officer career program, and so on. However, I see nothing that indicates that you have ever looked at the extent to which your department complies with employment equity or runs effective programs for the many women involved in all aspects of the fishery. Perhaps you have done it elsewhere.

Mr. Thomas: We have looked at employment equity, and we see that as very much an internal management issue, but we do look at that. To my knowledge, we have not looked at the second half, that is women in the labour force related to the fishing industry. I do not know whether the issue has come up, but perhaps Mr. Bergeron could tell you.

Mr. Bergeron: When we did the evaluation of the fishery officer career program, one of the issues we examined was employment equity with respect to employing women as fishery officers. We did look at that but only in relation to the fishery officer forces that we have.

Senator Marsden: There is, of course, a sex-based division of labour in the industry. St. Mary's University has a joint program with the University of the West Indies, and there are Portuguese-Canadian studies on women in the fishery. It would be interesting to know. Could I get a copy of the fishery career officer report one way or another?

Mr. Bergeron: Yes.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Simard?

Le sénateur Simard: Depuis deux ou trois jours nous sommes assez occupés. Mais je me promets de relire (je l'ai lu en diagonale entre autres certaines parties alors je vais les relire plus en détail) donc, je me propose de lire ça davantage.

Est-ce que l'on pourrait s'entendre monsieur le Président, suite à la lecture que je ferai et que peut-être d'autres voudront faire dans les prochains jours, si nous avions des questions, pourrait-on les acheminer directement au contrôleur ou M. Bergeron peut-être sur l'évaluation entre autres et est-ce qu'on

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Vous nous avez remis une liste des projets que vous avez complétés. Pourrions-nous en avoir des copies?

M. Thomas: Oui, nous en avons en fait apporté un grand nombre.

Le sénateur Marsden: Permettez-moi de poser ma question. En réponse à ma dernière question, vous avez parlé des pêcheurs. J'ai grandi dans un village de pêcheurs et je sais qui fait la majeure partie du travail. Il y a une importante école de sociologie maritime et l'on étudie le rôle des femmes dans le domaine des pêches aux universités St. Mary's et Memorial. Je vois que vous avez évalué un certain nombre d'autres activités générales du Ministère, notamment le programme des langues officielles, le programme des agents de services communautaires dans les Maritimes, les activités de recherche et d'analyse économiques, le programme des communications, le programme de développement de carrière des agents de pêche et ainsi de suite. Je ne vois toutefois rien qui indique que vous ayez jamais analysé dans quelle mesure votre Ministère se conforme au programme d'équité en matière d'emploi ou offre des programmes efficaces aux nombreuses femmes qui œuvrent dans tous les secteurs des pêches. Vous l'avez peut-être fait ailleurs.

M. Thomas: Nous avons analysé l'équité en matière d'emploi que nous considérons comme une question de gestion interne. Sauf erreur, nous n'avons pas évalué le deuxième secteur, soit celui des femmes qui font partie de la population active de l'industrie de la pêche. Je ne sais pas si la question s'est posée, mais M. Bergeron pourrait peut-être vous répondre.

M. Bergeron: Lorsque nous avons effectué l'évaluation du programme de développement de carrière des agents de pêche, nous avons notamment examiné l'équité en matière d'emploi en ce qui concerne l'emploi des femmes comme agents de pêche. Nous avons étudié la question, mais uniquement en regard de nos effectifs d'agents de pêche.

Le sénateur Marsden: La population active de l'industrie est bien sûr divisée selon le sexe. L'Université St. Mary's a lancé un programme conjoint avec l'University of the West Indies, et l'on fait des études canado-portugaises sur les femmes dans l'industrie de la pêche. Il serait intéressant d'en connaître les résultats. Pourrais-je obtenir une copie du rapport sur le programme de développement de carrière des agents de pêche?

M. Bergeron: Oui.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Sénateur Simard?

Senator Simard: We have been quite busy for two or three days but I promise to reread it, since I scanned some parts of it, but I will read it more attentively this time.

Mr. Chairman, could we agree that after my reading, and after the reading that others might wish to do in the next few days, if we have questions about the evaluation, for instance, could we send them directly to the Comptroller or Mr. Bergeron, and could we expect to have a reply? I am not asking at

[Text]

pourrait s'attendre à avoir des réponses? Je ne demande pas à ce moment-ci s'ils peuvent être disponibles pour revenir, cela pourrait être une possibilité. Est-ce que nous pourrions obtenir des précisions sur les réponses qui ont été données ce matin de même que sur les commentaires? Est-ce que c'est la norme?

Le président: Oui, si vous avez des questions plus tard, après l'examen approfondi des notes qui ont été déposées ce matin, vous pouvez toujours les soumettre au greffier qui communiquera avec le ministère et les réponses arriveront officiellement au comité et seront publiées dans les comptes rendus. Maintenant si vous avez quelque chose d'une nature plus personnelle, c'est différent, vous pouvez communiquer avec eux directement.

Le sénateur Simard: Non, ce sont des choses d'intérêt général. Ce ne sont pas des problèmes de mon comté ou de ma province que je veux régler. C'est le fond de la question.

Le secrétariat d'État nous a dit la semaine dernière qu'il formait des comités d'évaluation. Est-ce que vous avez touché à cet aspect? D'où viennent les personnes de vos comités d'évaluation. Est-ce qu'il y a de la clientèle là-dedans, est-ce que ce sont des gens du gouvernement provincial ou des consultants? Si vous ne l'avez pas déjà fait, pouvez-vous me dire qui siège à ces comités d'évaluation et en vertu de quels critères?

Mr. Thomas: Yes, Mr. Chairman. We have a whole range of committees and it is different for each of the evaluations. Perhaps Mr. Bergeron could respond.

M. Bergeron: Le comité d'évaluation et de vérification est responsable d'approuver les mandats des études d'évaluation ou ce que l'on appelle en anglais les «terms of reference». Le comité est aussi responsable d'examiner et d'approuver les rapports d'évaluation, les résultats et les recommandations. Ce comité est présidé présentement par le sous-ministre adjoint principal du ministère et est composé de tous les sous-ministres adjoints du ministère en plus du contrôleur, du directeur général de l'analyse commerciale et économique de même que du directeur de la vérification interne de même que de moi-même comme directeur de l'évaluation. C'est le premier comité, le plus important que nous avons au ministère.

Le sénateur Simard: Exclusivement composé de gens du ministère.

M. Bergeron: Oui, parce que comme on l'a mentionné précédemment, le client principal de la fonction d'évaluation au ministère des Pêches et Océans, ce sont les cadres supérieurs du ministère. C'est ce qui est reflété par la composition du comité principal d'évaluation et de vérification.

Maintenant, lorsqu'on fait un projet d'évaluation quelconque, très fréquemment, dès le point de départ, on établit un comité soit directeur, soit un comité consultatif. Dans ces cas-là, très souvent on va chercher des gens de l'extérieur pour nous aviser tout au long du projet. On a aussi une autre pratique que l'on fait dans presque tous les cas de façon autant que possible à donner de la crédibilité à notre travail d'évaluation. On essaie d'identifier dès le départ un expert de renommée internationale ou à tout le moins nationale sur le sujet que l'on va évaluer. Généralement on essaie de mettre cette personne

[Traduction]

this time whether the witnesses are available to come back—this might be a possibility. Could we have more details about the answers and comments given this morning? Would this be standard procedure?

The Chairman: Yes, if you have questions later, after an in-depth look at the notes presented this morning, you may give them to the Clerk who will contact the department and the replies will come officially to the committee and will be published in the proceedings. However, if you have something of a more personal nature to say, you may contact them directly.

Senator Simard: No, these are general issues that I want to settle, not specifically about my riding or my province. It's about the background of the issue.

The Secretary of State Department told us last week that it was setting up evaluation committees. Have you looked into this? Where do the people on your evaluation committees come from? Do clients sit on the committees, are they people from provincial governments or consultants? If you have not already done so, could you tell me who sits on these committees, and what criteria are used to select the members?

M. Thomas: Oui, monsieur le président. Nous avons tout un éventail de comités qui diffèrent dans chaque cas. M. Bergeron pourrait peut-être répondre.

Mr. Bergeron: The evaluation and audit committee is responsible for approving the terms of reference for evaluation studies. The committee is also responsible for reviewing and approving evaluation reports, findings and recommendations. The committee is currently chaired by the Department's Senior Assistant Deputy Minister and is made up of all the Department's assistant deputy ministers, in addition to the Comptroller, the Director General, Commercial and Economic Analysis, the Director, Internal Audit, and myself, the Director, Program Evaluation. This is the first committee, the most important committee in the Department.

Senator Simard: Exclusively composed of people from the Department.

Mr. Bergeron: Yes, because as we mentioned earlier, the main clients of the evaluation function of the Department of Fisheries and Oceans are the Department's senior managers. This is what is reflected in the make-up of the main audit and evaluation committee.

Now, when we carry out an evaluation project of some kind, very often, right at the outset, we set up either a steering committee or an advisory committee. In this case, we very often go to the outside to find consultants for the duration of the project. There is something else that we do as well in order to give as much credibility as possible to the operation, and that is to try to identify at the outset an expert who has an international or at least a national reputation in the field we are looking into. We generally try to get this person under contract so that he or she can provide us with advice throughout the project.

[Text]

sous contrat pour que cette personne puisse nous aviser tout au long de la durée du projet d'évaluation.

Dans ses remarques préliminaires, M. Thomas a mentionné qu'on est en train de faire une évaluation de l'allocation des ressources et de l'émission des permis sur la côte du Pacifique. On a décidé d'embaucher le docteur Pearse qui est présentement professeur à l'Université de la Colombie-Britannique pour nous aviser tout au long du projet. C'est ce qui assure enfin de compte tout au long du projet une présence de l'extérieur.

Maintenant une des choses que l'on fait aussi en principe, dès le départ lorsque l'on établit le mandat de l'étude de l'évaluation, au moment où on établit le mandat de l'étude de l'évaluation, en temps qu'évaluateur ce que l'on fait, c'est une mini évaluation où on va rencontrer les principaux intervenants, soit à l'extérieur, soit les gestionnaires du programme, soit les cadres supérieurs du ministère ou les représentants des agences centrales de même que des représentants de la clientèle et des observateurs de l'extérieur. On va rencontrer ces gens-là de façon assez sommaire pour savoir quelles sont leurs préoccupations au sujet du programme. On essaie d'en tenir compte lorsqu'on prépare un mandat que l'on présente à notre comité d'évaluation.

Le sénateur Simard: A ce moment-là, qui est la clientèle?

M. Bergeron: Ça dépend du programme, ça peut être les chercheurs de l'université ou dans l'industrie comme cela peut être des pêcheurs aussi cela dépend du programme que l'on évalue.

Le sénateur Simard: Vous n'oubliez pas les pêcheurs.

M. Bergeron: Non, si c'est un programme qui touche aux pêcheurs, c'est évident qu'on va rencontrer les principaux représentants des pêches.

Le sénateur Simard: S'il n'y a pas de pêcheurs, il n'y a pas de programme!

Le président: Pour prendre du poisson, ça prend des pêcheurs.

Le sénateur Simard: J'essayais de faire un peu d'humour.

M. Bergeron: En autant que possible, on essaie d'aller chercher le point de vue des gens de l'extérieur lorsqu'on fait l'évaluation, lorsqu'on prépare les mandats d'évaluation, effectivement on va consulter les gens de l'extérieur pour savoir leur point de vue, pour connaître leurs préoccupations.

Maintenant, c'est la responsabilité si vous voulez du directeur d'évaluation ou du groupe d'évaluateurs de tenir compte de ces préoccupations et d'essayer de les inclure dans le mandat d'étude d'évaluation.

Ultimement, c'est le comité d'évaluation et de vérification du ministère qui lui est composé de bureaucrates si vous voulez du ministère qui décide si oui ou non tel mandat va être accepté, donné ou modifié.

A priori, on va vérifier avec les gens de l'extérieur leurs préoccupations. On essaie d'en tenir compte dans le mandat que l'on suggère au comité d'évaluation d'approuver. Dans la plupart des cas, je dois dire que le mandat que l'on suggère est accepté par le ministère. Les exemples que l'on a donnés dans

[Traduction]

In his opening statement, Mr. Thomas mentioned that we are now conducting an evaluation of resource allocation and licensing on the Pacific Coast. We decided to hire Dr. Pearse who is currently a professor at the University of British Columbia to advise us throughout the project. We can therefore be assured throughout the project of an outside presence.

Another thing that we usually do at the outset when we set out the terms of reference of an evaluation study is that we conduct a mini-evaluation of the program during which we meet with the principal parties involved—outside advisors, program managers, senior departmental officials, representatives of the central agencies, client representatives or outside observers—we meet with these people briefly in order to determine their concerns about the program. We try to take their views into consideration when we draft the terms of reference that we present to the evaluation committee.

Senator Simard: At this time, who are the clients?

Mr. Bergeron: That depends on the program; they might be university or industry researchers, or they might be fishermen—it depends on the program.

Senator Simard: You haven't forgotten the fishermen.

Mr. Bergeron: No, if it is a program that concerns fishermen, we will of course meet with the main representatives of the fishing industry.

Senator Simard: If there are no fishermen, there is no program!

The Chairman: To catch fish, you need fishermen.

Senator Simard: I was trying to make a joke.

Mr. Bergeron: As often as possible, we try to get the point of view of those outside when we conduct an evaluation, or when we prepare the terms of reference of the evaluation. We consult outside people in order to find out their point of view and their concerns.

Then it is the responsibility of the Director of Program Evaluation or the evaluators to consider these concerns and to try to include them in the terms of reference for the evaluation.

Ultimately, the Department's evaluation and audit committee which is made up of departmental officials will decide whether particular terms of reference will be accepted, rejected or modified.

Our first action is to determine the concerns of the people outside, and we try to take them into consideration in drafting the terms of reference we propose for the evaluation committee's approval. In most cases, the terms of reference are accepted by the Department as proposed. The examples we

[Text]

le document que l'on a distribué, pour la plupart des questions qui ont été examinées par l'évaluation, ce sont des questions encore assez fondamentales au sujet des programmes, des questions d'incidences, des questions d'efficacité des programmes qui bien souvent sont des préoccupations des gens de l'extérieur. Donc on essaie de tenir compte de la clientèle et de son avis.

Le sénateur Simard: A la page 6, au paragraphe 6 vous dites que cinq années/personnes travaillent à cet endroit, travaillent à cette boîte d'évaluation avec un budget d'opération de 452 000 dollars. Vous dites que c'est surtout pour engager des consultants.

Quel est le coût du programme d'évaluation, quel est le coût total? C'est seulement pour les consultants. Les salaires de ces cinq personnes ne sont pas là-dedans.

M. Bergeron: Non.

Le sénateur Simard: Quel est le coût total de votre boîte d'évaluation si on calcule tout, vous devez garder une comptabilité par programme? Je suis pas mal sûr que vous le faite? Quel est le total des coûts annuels pour 1990-1991?

M. Bergeron: Le coût annuel pour la fonction d'évaluation dans son ensemble est d'environ 850 000 dollars, ce qui inclurait les salaires du personnel plus les avantages marginaux.

Le président: Ce montant-là apparaît séparément dans les budgets soumis dans le livre bleu ou s'il c'est inclus dans d'autres items.

Mr. Thomas: That is included in the Corporate and Regulatory Management part of the budget. It is seen as part of the departmental overhead, the same as internal audit and so on. It is sometimes hard to judge the program evaluation budget out of context, but if you look across the government and the evaluation function—in fact, I refer you back to Mr. MacDonald's opening comments a few weeks ago—and you take the average of the number of PYs per department, you will find that we are about the same as the average. In terms of dollars we are a little higher than the average across the government, to put it into some kind of context.

Senator Simard: Are you saying that you do not have a document that lists the programs of the department and shows their costs? Are you telling me that program budgeting does not exist in the department?

Mr. Thomas: No.

Senator Simard: If it does, why can we not have a document that shows by program the costs?

Mr. Thomas: I did not mean to imply that we do not have that information. I am saying that in Part III of the Main Estimates themselves we do not go down to that level of detail. The level of detail in the Main Estimates is about what you have here in the coloured chart. The program evaluation function is one small part of corporate and regulatory management. Within the department itself we most certainly do go down to the level of budgeting for each responsibility centre and manager. That is, everyone who has a budget is identified specifically. We certainly have that information.

[Traduction]

gave in the document we distributed show that, for the most part, the questions which were reviewed in the evaluation are still quite fundamental questions about the programs, and their effects and effectiveness which are very frequently the concerns of the people outside. So we try to take our clients' concerns and views into consideration.

Senator Simard: On page 6, paragraph 6, you say that five person-years work in this evaluation shop with an operating budget of \$452,000. You say the money goes primarily for hiring consultants.

What is the cost of the evaluation program, the total cost? This is only for consultants. The salaries of the five people are not included in this.

Mr. Bergeron: No.

Senator Simard: What is the total cost of your evaluation program if you calculate everything? You probably have a total budget per program. I am sure that you do. What will the total annual cost be for 1990-1991?

Mr. Bergeron: The annual cost for the entire evaluation function is about \$850,000, which includes the salaries of the staff plus their fringe benefits.

The Chairman: Does that amount appear separately from the budget presented in the blue book, or is it included in other items?

M. Thomas: Ces montants sont inclus dans le budget des Services intégrés de gestion et de réglementation. On considère qu'ils font partie des frais généraux du Ministère, tout comme la vérification interne et les autres services du genre. Il est parfois difficile de juger hors contexte du budget de l'évaluation des programmes, mais si l'on examine la fonction d'évaluation dans toute l'administration fédérale—je vous reporte en fait à la déclaration préliminaire de M. MacDonald il y a quelques semaines—et si l'on calcule la moyenne des années-personnes par ministère, nous nous plaçons dans la moyenne. Nous dépensons un peu plus d'argent que la moyenne de l'administration fédérale, si cela peut vous donner une idée.

Le sénateur Simard: Voulez-vous dire que vous n'avez aucun document qui contienne la liste des programmes du Ministère et de leurs coûts? Voulez-vous dire que le Ministère n'a pas de budget par programme?

M. Thomas: Non.

Le sénateur Simard: Si oui, pourquoi n'avons-nous pas de document qui illustre les coûts par programme?

M. Thomas: Je ne voulais pas dire que nous n'avions pas les renseignements en question. Nous n'entrons pas autant dans les détails dans la Partie III du Budget des dépenses principal. Le niveau de détail du Budget des dépenses principal équivaut à peu près à ce que vous avez ici sur le tableau en couleur. La fonction d'évaluation des programmes ne représente qu'un secteur limité des Services intégrés de gestion et de réglementation. Au Ministère même, nous établissons certainement le budget détaillé de chaque centre de responsabilité et gestionnaire. C'est-à-dire que nous identifions spécifiquement quicon-

[Text]

Senator Simard: Then could I have documents for this year and the past two or three years showing by program the total expenditures of the department?

Mr. Thomas: Yes. To be sure that we have a clear understanding, what do we mean by program here? As I said, when you look at this coloured chart and break it down—

Senator Simard: I have a copy, and it is in black and white.

Mr. Thomas: Coloured charts were attached to my notes and are available. In this chart we break things down to relatively small numbers, particularly when you look at things by region or by headquarters. If you are talking of the total budget of \$724 million, and you are looking at budgets of, say, \$4 million or \$7 million, we see those as being program elements. For example, hydrography in a region is a program element. A director would be responsible for that program, and he would be equivalent to the Director of Program Evaluation. The part that is not broken into the same level of detail, just because it involves overhead, deals with corporate and regulatory management. We have a number of functions in this area. So in addition, I could break down the corporate and regulatory management budgets at the director level. In other words, it would be equivalent to the rest of the information you have.

Senator Simard: Could I have the person years for each one?

Mr. Thomas: Yes.

Senator Simard: What is the total number of employees for the current year?

Mr. Thomas: We have 5,939.

Senator Simard: How many employees in each regions, beginning with Ottawa?

Mr. Thomas: Ten per cent of the employees are in headquarters, and 90 per cent are spread across the regions. On the coloured chart the upper left hand number indicates PYs. For example, in the upper left-hand corner, the 212 stands for 212 PYs in biological sciences in Newfoundland—biological science being stock assessment. There is a tremendous amount of information on this chart. We extracted it from Part III of the Estimates and put it together in this way to make it easier to understand.

Senator Stewart: Do we have the coloured charts?

Mr. Thomas: I left copies with the clerk.

Senator Simard: Mr. Chairman, I am sure that you can arrange that we have copies of this chart in colour.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I have tried to get coloured photocopies, and the Senate does not have that capacity.

Mr. Thomas: I brought 20 copies with me this morning.

The Chairman: Do you want one?

[Traduction]

que a le contrôle d'un budget. Nous avons certainement les renseignements en question.

Le sénateur Simard: Pourrais-je alors avoir, pour cette année et les deux ou trois dernières années, les documents où je pourrais trouver les dépenses totales du Ministère par programme?

M. Thomas: Oui. Pour m'assurer que nous nous entendons clairement, que voulez-vous dire par programme? Comme je l'ai dit, si l'on jette un coup d'œil sur le graphique en couleur et si on le ventile—

Le sénateur Simard: J'en ai une copie en noir et blanc.

M. Thomas: Nous avons joint à mes notes un tableau en couleur. Ce tableau ventile les dépenses de façon assez détaillée, spécialement lorsqu'on examine les chiffres par région ou à l'administration centrale. Par rapport à un budget total de 724 millions de dollars, des budgets de 4 ou 7 millions de dollars représentent alors des éléments de programme. Par exemple, l'hydrographie dans une région est un élément de programme. Un directeur serait responsable du programme en question et il serait de niveau équivalent à celui du directeur de l'Évaluation des programmes. Le secteur qui n'est pas ventilé avec autant de détails, tout simplement parce qu'il englobe les frais généraux, est celui des Services intégrés de gestion et de réglementation, qui regroupent un certain nombre de fonctions. Je pourrais donc ventiler au niveau des directeurs le budget des services en question. Autrement dit, cela équivaldrait au reste des renseignements que vous avez.

Le sénateur Simard: Pourriez-vous me communiquer les années-personnes dans chaque cas?

M. Thomas: Oui.

Le sénateur Simard: Quel est l'effectif total pour l'année en cours?

M. Thomas: Il est de 5 939 personnes.

Le sénateur Simard: Combien y a-t-il d'employés dans chaque région, à commencer par Ottawa?

M. Thomas: On retrouve 10 p. 100 des employés à l'administration centrale et 90 p. 100 en région. Sur le graphique en couleur, l'angle supérieur gauche indique les années-personnes. Par exemple, dans l'angle supérieur gauche, le chiffre 212 représente 212 années-personnes dans le secteur des sciences biologiques à Terre-Neuve—soit l'évaluation des stocks. Le tableau contient énormément de renseignements que nous avons tirés de la Partie III du Budget des dépenses et présentés ainsi pour les rendre plus faciles à comprendre.

Le sénateur Stewart: Avons-nous les tableaux en couleur?

M. Thomas: J'en ai remis des copies au greffier.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je suis sûr que vous pouvez faire en sorte que nous en obtenions des copies en couleur.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'ai essayé d'obtenir des photocopies en couleur et le Sénat n'offre pas un tel service.

M. Thomas: J'en ai apporté 20 copies avec moi ce matin.

Le président: En voulez-vous une?

[Text]

Senator Marsden: No, I was just putting on record the technical inefficiencies of the Senate.

Senator Simard: We will have to do an evaluation. Has there been a shift in the past three, four or five years within the department from the capital to the regions or from the regions to Ottawa? Is the percentage of people working in the regions the same now as it was five years ago or 10 years ago and, if not, why has there been the change?

Mr. Thomas: In the main budget of 1985 the department was asked to downsize by 579 PYs and \$37 million. Since that time we have been decreasing the size of the department. Twenty-five per cent of that cut came in headquarters. So one in four people who was in headquarters at the time had his or her position eliminated. The regions took a much smaller cut. So, in fact, in terms of trends, although the overall numbers have been going down, the shift has been from headquarters to the regions. You can see this if you look at the numbers on the basis of ratio.

Senator Simard: In a time of limited resources is it your intention to make better use of the resources in the regions and to, for example, have provincial governments deliver some of the programs?

Mr. Thomas: We have ERDA agreements with the Atlantic sector, which includes Quebec, Newfoundland, New Brunswick, P.E.I., and Scotia-Fundy. Those are agreements with the provinces where we cost-share to deal with certain problems, whether they be aquaculture issues or fisheries development, that is, trying to improve the viability of the fishermen. That is already in place. There are a number of components that will be worked out with the provinces as well as other departments under the Atlantic adjustment package.

We not only work with the provinces, but we have a fair degree of interaction with the industry. When we talk about using leverage—I am sure that word seems to have a negative context—but if the client has some stake in a matter, it is more likely to be tailored to solving a problem that is actually there.

There are a number of joint ventures. For instance, between science and the aquaculture industry in New Brunswick, the department could realistically take the credit for getting the aquaculture industry off the ground and working. Now it is a joint venture, and at some point it will be run totally by the private sector. Right now we are doing the research associated with that initiative, that was based on a joint venture that we have had with industry over the last two years.

We have joint ventures in British Columbia on the enforcement side with the geoduck clam. It was not a big priority for us because this is a relatively small stock, but the industry wanted to gain more control. Through a joint venture with them, they are doing that monitoring and control themselves, as an industry.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Non, je voulais simplement signaler officiellement les lacunes techniques du Sénat.

Le sénateur Simard: Il faudra procéder à une évaluation. Au cours des trois, quatre ou cinq dernières années au Ministère, y a-t-il eu déplacement de personnel de la capitale vers les régions ou des régions vers Ottawa? Le pourcentage des effectifs en région est-il le même qu'il y a cinq ans ou dix ans? Sinon, quelle est la raison du changement?

M. Thomas: Dans le Budget principal de 1985, on a demandé au Ministère de réduire ses activités de 579 années-personnes et de 37 millions de dollars. Le Ministère est en décroissance depuis. L'administration centrale a subi 25 p. 100 de la réduction, ce qui veut dire que nous avons supprimé les postes du quart des employés que l'administration centrale comptait à l'époque. Les compressions ont été beaucoup moins importantes en région. Pour ce qui est des tendances, en fait, même si les totaux sont à la baisse, l'évolution s'est faite de l'administration centrale vers les régions. Vous pouvez le voir en examinant les chiffres et les proportions.

Le sénateur Simard: En période de contrainte des ressources, avez-vous l'intention de mieux utiliser les ressources des régions et de demander par exemple aux gouvernements provinciaux d'administrer certains programmes?

M. Thomas: Nous avons des ententes EDER avec la région de l'Atlantique, qui englobe le Québec, Terre-Neuve, le Nouveau-Brunswick, l'Île-du-Prince-Édouard et le secteur Scotia-Fundy. En vertu de ces ententes conclues avec les provinces, nous partageons avec elles ce qu'il en coûte pour régler certains problèmes, qu'il s'agisse d'aquaculture ou de développement des pêches, afin d'essayer d'améliorer la viabilité des pêcheurs. Ces mesures sont déjà en place. Nous mettons aussi au point d'autres initiatives avec les provinces et d'autres ministères dans le cadre du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique.

Non seulement travaillons-nous avec les provinces, mais nous avons aussi d'importants échanges avec l'industrie. On parle de levier et je suis sûr que le mot semble avoir une connotation négative, mais si le client a des intérêts dans une question, il a plus de chances d'essayer de régler un problème réel.

Il y a un certain nombre de projets conjoints. Dans le cas des relations entre le secteur scientifique et l'industrie de l'aquaculture au Nouveau-Brunswick, par exemple, le Ministère pourrait, sans exagérer, s'attribuer le crédit d'avoir lancé l'industrie de l'aquaculture dans la province. Il s'agit maintenant d'une entreprise conjointe qui finira un jour par être administrée entièrement par le secteur privé. À l'heure actuelle, nous effectuons les recherches pertinentes, mais l'industrie est issue d'un projet conjoint que nous avons lancé avec l'industrie il y a deux ans.

Nous avons en Colombie-Britannique des projets conjoints d'application de la loi dans le cas du géoduck. Nous n'y attachons pas une grande priorité parce que le stock est relativement limité, mais l'industrie voulait le contrôler davantage. Dans le cadre d'un projet conjoint, l'industrie se charge elle-même de la surveillance et du contrôle.

[Text]

We not only work with the provinces with programs we have in place, such as the ERDAs. We also work with the fishermen in what we call joint ventures. We come into a joint venture with funding, as in the case of aquaculture, and with expertise. It is now becoming more a question of expertise, as we try and pull ourselves out of the funding aspect in order to use the money elsewhere. Over the past two years one of the strategic thrusts of the department has been this notion of getting the client more involved in what we are doing to ensure that we are specifically serving their needs and hopefully reducing the cost to us.

Senator Simard: Would you say that the relationship between the federal department and the various provincial governments has improved over the last three or four years? Is there a major cause for rift?

Mr. Thomas: We have changed the relationship in the sense that we are in the process of delegating more to certain provinces, for instance, the Northwest Territories and the Yukon, where they take over the management function for us. That happened in Quebec a number of years ago. To my knowledge, we have close working relationships with the provinces. In my role I do not deal directly with them, but from my understanding we have very good relationships with them. In B.C. we have a shared program delivery relating to certain aspects of SEP.

Senator Simard: I suppose most of the employees are from the region. As far as the linguistic balance to communities, is it as good as you would like it to be?

Mr. Thomas: We have two bilingual regions—the Gulf region and Quebec. Headquarters in a large measure is bilingual. Two regions—B.C. and Newfoundland—are not as bilingual because they do not have as much of a demand.

Our regional director generals in Scotia-Fundy, in the Gulf and in Quebec are fluently bilingual. In terms of the department as a whole, we received a very positive report from the Commissioner of Official Languages a month ago. We not only have made progress, but we are delivering a very good service.

Senator Stewart: Part III of the 1990-91 Estimates shows something like two-sevenths of the Estimates for 1990-91 are used for science in one form or another. The witness has told us that many decisions are made at a high level in the department.

I have a specific problem, Mr. Chairman. I do not want an answer on the specific problem, but I am raising it as a test case. A few years ago an ecologist, Rachael Carson, wrote a very good book on the life history of the mackerel, which is a great fish. If I recall correctly, the relatively warm waters of the Gulf around the Îles de la Madeleine and Prince Edward Island are one of the breeding grounds for the mackerel. The mackerel is rarely served in the Parliamentary Restaurant, but I understand that many other fish eat mackerel at various stages of its life. Lobster fishermen tell me that the tiny mackerel are very important as an explanation for the large number

[Traduction]

Non seulement travaillons-nous avec les provinces dans le cadre des programmes en place comme les EDER, mais nous collaborons aussi avec les pêcheurs à des entreprises conjointes. Nous participons à un projet conjoint en y injectant des fonds, comme dans le cas de l'aquaculture, et de l'expertise technique. Nous mettons davantage l'accent sur l'expertise à mesure que nous essayons de mettre fin au financement pour pouvoir utiliser l'argent ailleurs. Au cours des deux dernières années, une des grandes orientations stratégiques du ministère a été d'amener le client à participer davantage à nos activités pour nous assurer de bien répondre à leur besoins et, nous l'espérons, réduire nos coûts.

Le sénateur Simard: Diriez-vous que les relations entre le ministère fédéral et les divers gouvernements provinciaux se sont améliorées depuis trois ou quatre ans? Existe-t-il une cause majeure de dissension?

M. Thomas: Les relations ont changé car nous sommes en train de déléguer davantage à certaines provinces, aux Territoires du Nord-Ouest et au Yukon, par exemple, qui assument graduellement la gestion des activités. Cela s'est produit au Québec il y a quelques années. Je crois que nous avons de bonnes relations de travail avec les provinces. Je ne traite pas directement avec elles, mais je crois savoir que nos relations sont excellentes. En Colombie-Britannique, nous avons un programme à frais partagés qui est lié à certains aspects du PMVS.

Le sénateur Simard: Je suppose que la plupart des employés proviennent de la région. En ce qui concerne l'équilibre linguistique des communautés, est-il aussi bon que vous le souhaitez?

M. Thomas: Nous avons deux régions bilingues, soit celles du Golfe et du Québec. L'administration centrale est en grande partie bilingue. Deux régions—soit celles de la Colombie-Britannique et de Terre-Neuve—ne sont pas aussi bilingues parce que la demande y est moins forte.

Nos directeurs généraux régionaux des régions Scotia-Fundy, du Golfe et du Québec sont couramment bilingues. Pour ce qui est du Ministère en général, nous avons reçu un rapport très positif du Commissaire aux langues officielles il y a un mois. Non seulement avons-nous fait des progrès, mais nous assurons aussi un excellent service.

Le sénateur Stewart: La Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991 indique qu'environ les deux septièmes du budget de 1990-1991 seront consacrés aux sciences, sous une forme ou une autre. Le témoin nous a dit que beaucoup de décisions sont prises par la haute direction du Ministère.

J'ai un problème précis, monsieur le président. Je ne demande pas de réponse sur le problème en particulier, mais je le soulève à titre d'essai. Une écologiste, Rachael Carson, a publié il y a quelques années un excellent ouvrage sur l'histoire du maquereau, un grand poisson. Si je me rappelle bien, les eaux relativement chaudes du golfe autour des Îles-de-la-Madeleine et de l'Île-du-Prince-Édouard font partie des aires de reproduction du maquereau. On sert rarement du maquereau au restaurant parlementaire, mais je crois savoir que beaucoup de poissons en mangent à divers stades de sa vie. Les pêcheurs de homard me disent que les alevins de maquereau

[Text]

of lobsters that are being caught off the shores of New Brunswick, Prince Edward Island and Nova Scotia.

I assume that over the years there has been scientific work done on the mackerel. There is a report that the Department of Fisheries and Oceans may allow the Russian fleet to fish for mackerel at the mouth of the Gulf. I am looking at that old map on the wall, Mr. Chairman. Now that the Strait of Canso has been closed off for the Canso Causeway, the real entry to the Gulf—to Quebec waters and Prince Edward Island waters, the Gulf side of Nova Scotia—is through the Cabot Strait. If the Russian fleet can place itself right there in the doorway, what is going to happen to the poor mackerel? What is going to happen to all the fish that eat the mackerel?

We are spending two-sevenths on science. How do we assure that those who will make a decision of this kind are fully cognizant of what the scientists in the department or the scientists who have done studies commissioned by the department have said about a fish like the mackerel? How can you be sure that busy people, under all sorts of pressures, take cognizance of the results of this kind of major expenditure?

Mr. Thomas: Mr. Chairman, the fisheries management organization does not make that decision on their own. The Atlantic Fisheries Science Advisory Committee takes the science data coming from the regions into account in relation to the various stocks. That committee analyzes the data and makes its recommendations to the fisheries management side of the house, and they reach a joint decision in terms of what they propose. These fish plans, that is, a stock identified that could be fished by anyone, whether it be Canadian or offshore, become part of a Fish Management Plan and there is extensive discussion about it. That is done with all stocks. So there is a great deal of consultation among scientists, fish managers and fishermen.

Because of what has happened with the northern cod, gulf snow crab and Scotia-Fundy cod, there will be even closer public consultation because it is clear that those decisions cannot only be based on what is happening now, but what has happened over the last few years and what will happen in the future. We are receiving a lot more public pressure to do that.

Senator Stewart: So the department itself will take responsibility for any such decision, whether the outcome is good or bad.

Mr. Thomas: That is correct.

Senator Bolduc: I see in your brief that you have 750 permanent and seasonal fisheries officers who have more than 3,000 regulations to enforce.

Mr. Thomas: Yes.

Senator Bolduc: I do not see any program evaluation here about your regulatory activities. If I may make a suggestion to the department, you should have one because 3,000 regulations is an enormous amount. How are those officers able to enforce

[Traduction]

expliquent en grande partie les prises importantes de homards au large du Nouveau-Brunswick, de l'Île-du-Prince-Édouard et de la Nouvelle-Écosse.

Je suppose que le maquereau a fait l'objet de certaines études scientifiques au fil des ans. J'ai entendu dire que le ministère des Pêches et des Océans pourrait permettre à la flotte russe de pêcher le maquereau à l'embouchure du golfe. Jetons un coup d'œil sur cette vieille carte affichée au mur, monsieur le président. Maintenant que l'on a fermé le détroit de Canso pour construire la chaussée, le détroit de Cabot constitue la véritable voie d'accès au golfe en direction des eaux du Québec, de l'Île-du-Prince-Édouard, et de celles de la Nouvelle-Écosse, du côté du golfe. Si la flotte russe peut se placer exactement à cet endroit, que deviendra le pauvre maquereau? Que deviendront tous les poissons qui mangent du maquereau?

Nous consacrons les deux septièmes du budget aux activités scientifiques. Comment faire en sorte que les décideurs soient parfaitement au courant de ce qu'ont à dire à propos d'un poisson comme le maquereau les chercheurs du Ministère ou ceux qui ont fait des études commandées par le Ministère? Comment s'assurer que des gens occupés, soumis à toutes sortes de pressions, puissent prendre connaissance des retombées de dépenses aussi importantes?

M. Thomas: Monsieur le président, le secteur de la gestion des Pêches ne prend pas de telles décisions seul. Le Comité scientifique consultatif des pêches de l'Atlantique tient compte des données scientifiques sur les stocks qui proviennent des régions. Le comité analyse les données et présente des recommandations au secteur de la gestion des pêches, et les deux secteurs s'entendent sur une proposition. Ces plans de pêche, c'est-à-dire d'exploitation d'un stock par n'importe quel pêcheur, canadien ou étranger, deviennent un élément d'un plan de gestion du poisson qui fait l'objet de discussions détaillées. On procède ainsi dans le cas de tous les stocks. La consultation entre les scientifiques, les gestionnaires et les pêcheurs est donc importante.

À cause de ce qui s'est produit dans le cas de la morue du Nord, du crabe des neiges et de la morue du secteur Scotia-Fundy, on consultera encore davantage le public parce qu'il est évident que ces décisions ne peuvent se fonder uniquement sur ce qui se passe maintenant. Elle doivent aussi tenir compte des événements des dernières années et de l'avenir. Les pressions du public à cet égard sont de plus en plus fortes.

Le sénateur Stewart: C'est donc le Ministère même qui assumera la responsabilité de ces décisions, que l'issue en soit bonne ou mauvaise.

M. Thomas: C'est exact.

Le sénateur Bolduc: Je lis dans votre mémoire que vous avez 750 agents de pêche permanents et saisonniers qui ont plus de 3 000 règlements à appliquer.

M. Thomas: En effet.

Le sénateur Bolduc: Je ne vois dans votre document aucune évaluation de programme sur les activités de réglementation. Si je puis me permettre une suggestion au Ministère, vous devriez le faire parce que 3 000 règlements, c'est énorme. Comment les agents en question peuvent-ils appliquer autant

[Text]

that many regulations? Three thousand regulations is more than what is included in the Statutes of Canada.

Mr. Thomas: The Department of Fisheries and Oceans is governed by that regulatory process, in part because it directly impacts on fishermen, and, therefore, there is process to make people aware of what is happening. Internally we have been looking at what we call the consolidation exercise. We have been taking a large number of those regulations and consolidating them into a simpler form so that the regional director general and the regional director of fisheries would have more authority over relatively simple decisions like opening and closing times, which are now contained in the regulations. We hope to consolidate them so that more may be left to the discretion of the person on the front line.

Senator Bolduc: If I understand you correctly, you have an administrative code for your officers to follow, but the public is also bound by those regulations. I think you should have a consolidation of the regulations themselves, not only an administrative code for your own officers. I know you have to do that, but the public is also bound by the regulations.

Mr. Thomas: Perhaps I might ask Mr. Bergeron to comment on this as we are doing that in two parts. We are being swamped by the regulations ourselves. For instance, we have just finished reprinting 1,200 pages of the Quebec Fisheries Regulations, but they do not apply to anyone else. So we can talk about 3,000 regulations, but depending on the region you are in and where you fish, there are only a certain number that will apply to you.

Senator Bolduc: Do you not think 1,200 pages for Quebec alone is a lot?

Mr. Thomas: The province wanted to outline its regulations for each body of water. Different jurisdictions have different approaches. We are trying to simplify it, and I would ask Mr. Bergeron to comment on that.

Mr. Bergeron: The impact of the regulations is something which is being evaluated on the west coast and will eventually be evaluated on the east coast because it is part of one of our evaluation components called Licencing Resource Allocation and Regulations. In fact, the fishery management, for the purpose of evaluation, is broken down into two separate components. One is the enforcement side of the regulatory program, and the other is the actual regulatory program itself—the licencing, the resource allocation and the various allocations with respect to gear types, closing of fisheries and so on. So this is being looked at when we do these kinds of evaluations, and we are undertaking an evaluation now on the west coast, and one is scheduled next year for the east coast.

Senator Bolduc: My second question was with respect to the \$584 million for the five-year Atlantic Fisheries Adjustment Program, which was recently announced. I understand that four ministries, including Fisheries, will share in that program. Do you have any idea of the kind of interdepartmental evalua-

[Traduction]

de règlements? Trois mille règlements, c'est plus que ce que l'on trouve dans les Statuts du Canada.

M. Thomas: Le ministère des Pêches et des Océans est régi par ce processus réglementaire en partie parce qu'il a des retombées directes sur les pêcheurs. C'est pourquoi il existe un mécanisme d'information à ce sujet. À l'interne, nous examinons ce que nous appelons l'exercice de codification. Nous regroupons un grand nombre des règlements en question pour les codifier sous une forme plus simple afin que les directeurs généraux régionaux et les directeurs régionaux des pêches aient plus de pouvoir pour décider de questions relativement simples comme les dates d'ouverture et de fermeture, maintenant prévues dans les règlements. Nous espérons codifier toutes ces mesures afin de pouvoir accorder plus de pouvoirs discrétionnaires aux gens qui se trouvent sur les premières lignes.

Le sénateur Bolduc: Si je comprends bien, vous avez un code administratif que vos agents doivent suivre, mais le public doit aussi se conformer aux règlements en question. Vous devriez publier une codification des règlements mêmes et non seulement un code administratif à l'intention de vos agents. Je sais que vous devez le faire, mais le public doit aussi respecter les règlements.

M. Thomas: Je pourrais peut-être demander à M. Bergeron de commenter à ce sujet, car l'opération comporte deux volets. Nous sommes inondés nous-mêmes de règlements. Par exemple, nous venons tout juste de finir de réimprimer 1 200 pages du Règlement des pêches du Québec qui ne s'applique toutefois à personne d'autre. Même si nous parlons de 3 000 règlements, quelques-uns seulement s'appliquent à la région où vous vivez et aux endroits où vous pêchez.

Le sénateur Bolduc: Ne croyez-vous pas que 1 200 pages pour le Québec seulement, c'est beaucoup?

M. Thomas: La province voulait établir des règlements pour chaque étendue d'eau. Des juridictions différentes ont des attitudes différentes. Nous essayons de tout simplifier et je demanderais à M. Bergeron de commenter.

M. Bergeron: Nous évaluons l'impact des règlements sur la côte Ouest et nous ferons éventuellement de même dans le cas de la côte Est dans le cadre d'un de nos éléments d'évaluation appelé délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation. Pour les fins de l'évaluation, la gestion des pêches est en fait subdivisée en deux éléments distincts. Le premier est le volet application de la loi du programme de réglementation et l'autre, c'est le programme de réglementation même—soit la délivrance des permis, l'allocation des ressources et les diverses affectations concernant les types d'équipement, la fermeture des pêches et ainsi de suite. Nous examinons donc ces facteurs lorsque nous effectuons de telles évaluations. Nous en avons entrepris une sur la côte Ouest et nous devrions faire de même sur la côte Est l'année prochaine.

Le sénateur Bolduc: Ma deuxième question portait sur les 584 millions de dollars du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique de cinq ans annoncé récemment. Je crois savoir que quatre ministères, y compris celui des Pêches, se partageront ce programme. Avez-vous une idée du programme d'éva-

[Text]

tion program that will take place, because it affects other departments as well.

Mr. Thomas: Mr. Chairman, I expect that, coming out of the Treasury Board decision, which is expected almost immediately, it will want the departments involved to be able to report back on whether or not we achieved what we intended to under the Atlantic Adjustment Program. I suspect they will want the evaluation done in two different ways. First is how are we, on an ongoing basis, going to assess our progress, and are we achieving what we set out to. Second, we would want to stand back four or five years from now and for example address economic diversification and determine whether that has occurred.

The first part would be more of an operational review within the department. The second part could very well be the subject of a program evaluation. What we would be looking at over this next year would be making sure that we could evaluate it at the end; in other words, that we could sufficiently define what we were trying to achieve and that one would be able to say in three or four years time that you have actually achieved it. I would see some form of evaluation taking place.

Second, a lot of what we will be doing under the Atlantic Adjustment Program is being built into our ongoing activity. Yes, it is a new Atlantic Adjustment Program, but there are large parts of it that will integrate into our normal, ongoing work. It will be an enhanced program for looking at different aspects that have not been looked at before. So if we look at aquaculture, for instance, which is part of the Atlantic Adjustment Program, I suspect that when it comes to do the evaluation on that program—and there will be one—they will evaluate the whole aquaculture program, but it will be difficult to separate out what was caused by this new Atlantic Adjustment Program as opposed to what you were doing there previously. Certain new initiatives may arise, but, overall, it is part of an ongoing program.

Le sénateur Simard: Je voudrais revenir à la question du sénateur Stewart à savoir le travail du ministère pour ce programme-là en particulier. D'autres ministères peuvent prendre des décisions qui affectent votre clientèle. Puisque l'on parle de clientèle, tantôt vous nous disiez que dans votre programme la clientèle c'était les gestionnaires et là j'ai bien vu que les pêcheurs revenaient en ligne de compte.

Qui est votre clientèle? Est-ce que ce sont les canadiens en général ou est-ce que ce sont les pêcheurs? Est-ce que ce sont les intervenants de l'industrie de la pêche? Qui considérez-vous d'abord comme votre clientèle utile ou principale?

Mr. Thomas: I would see that we have a wide client base in the department. In terms of the general public, when we talk about our inspection program we are looking at the quality and the safety of fish products. We would consider fishermen to be clients as the harvesting industry. Processors, tend to be yet another category of client, as more of a "industry" per se, they come more under provincial jurisdiction. We also have recrea-

[Traduction]

lation interministérielle qu'on lancera, parce que ce nouveau programme affecte aussi d'autres ministères?

M. Thomas: Monsieur le président, à la suite de la décision du Conseil du Trésor, attendue sous peu, celui-ci voudra probablement que les ministères en cause puissent faire rapport sur la réalisation ou la non-réalisation des objectifs prévus du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique. Je suppose que le Conseil du Trésor voudra que l'évaluation se fasse de deux façons différentes. Premièrement, comment pourrions-nous évaluer régulièrement nos progrès et déterminer si nous atteignons nos objectifs? Deuxièmement, nous voudrions prendre un peu de recul dans quatre ou cinq ans et évaluer par exemple la diversification de l'économie et déterminer si cela s'est fait.

Le premier volet constituera davantage une revue opérationnelle à l'intérieur du Ministère. Le deuxième pourrait très bien faire l'objet d'une évaluation de programme. Au cours de la prochaine année, nous chercherons à nous assurer de pouvoir évaluer les activités à la fin de l'année. Autrement dit, il faudra définir avec suffisamment de précision ce que nous essayons de faire afin de pouvoir dire dans trois ou quatre ans, par exemple, que nous avons vraiment atteint nos objectifs. Je verrais une forme quelconque d'évaluation.

Deuxièmement, nous intégrons à nos activités régulières une grande partie de celles du Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique. Il s'agit certes d'un programme nouveau, mais nous en intégrerons d'importantes parties à nos activités normales régulières. Un programme amélioré nous permettra d'examiner différents aspects que nous n'avions pas analysés auparavant. Si nous examinons par exemple l'aquaculture, aussi visée par le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique, je suppose que lorsque le moment sera venu d'évaluer les programmes—et cela se fera—nous évaluerons le programme d'aquaculture au complet. Il sera toutefois difficile de distinguer ce qui est attribuable au nouveau Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique de ce qui se faisait auparavant dans la région. On pourra certes prendre de nouvelles initiatives mais, tout compte fait, elles feront partie d'un programme courant.

Senator Simard: I would like to come back to Senator Stewart's question about the Department's work, concerning the fact that other departments may make decisions that affect your clients. Since we are talking about clients, earlier you said that in your program the clients were the managers, but then I saw that fishermen do enter into your considerations.

Who are your clients? Are they Canadians in general or are they fishermen? Are they representatives from the fishing industry? Who do you consider to be your principal clients?

M. Thomas: Je dirais que nous avons une clientèle diversifiée au Ministère. Pour ce qui est du grand public, les programmes d'inspection examinent la qualité et la sécurité des produits de la pêche. Nous considérerions les pêcheurs comme les clients de l'industrie de la pêche. Les transformateurs tendent à constituer une autre catégorie de clients et comme «industrie», ils relèvent davantage de la compétence des provin-

[Text]

tional boaters and small commercial fishermen as clients who would come under our Small Craft Harbours Program.

We are also involved with other departments who deal with physical and chemical oceanography. For instance, the work we do with oceans is somewhat comparable to what the Department of the Environment does in terms of land. There is very much of a merging. It is not as though we have a line drawn up the coastline with DFO concerned only with one side, and DOE the other there is some merging.

We have a number of different client bases but I would say that people within the department see fishermen as being the main client. There are many other clients but the fisherman is most important with a clearcut base of some 60,000 to 100,000 people.

Senator Simard: Would you, in some instances, find that some clients have conflicting interests? If that is the case, then who would arbitrate?

Mr. Thomas: Clearly, that is the case now. We have provincial governments responsible for the processing industry. In some instances, they even want to develop that processing capacity and that is totally at odds with the overall problem and at odds with the fishermen. We tend to take the lead in this and we are trying to bring a balance between the harvesting and the processing capacities. It is up to us to try to move that way even though part of it is just outside our jurisdiction. There is an overall problem and I would say that the general public looks to the federal Department of Fisheries and Oceans to address that problem. Even though we do not have jurisdiction there is a perceived jurisdiction.

Senator Simard: For the last few months, the Senate has been dealing with the unemployment insurance bill, Bill C-21, and the impact it may have on fishermen. Fishermen are, you say, your main clients. Have you been asked to offer comments on the proposed changes that might affect people who would be unemployed? Have you done anything to ensure that fishermen are not hurt by this measure?

Mr. Thomas: The department is clearly not responsible in the area of social support programs such as unemployment insurance. If at all possible, when allowable catches permit, we try to keep the fishery open for such time that fishermen would qualify, without going overboard to the detriment of the fishery overall.

I would suspect that when the regional director general in Newfoundland makes a decision he exercises some flexibility in making that decision. He would look at the impact on the client and whether they would be cut off from unemployment insurance because of being two days short of the qualifying time. I am sure he would take that into account in making his decision. Although he does not have direct responsibility, he is

[Traduction]

ces. Nous avons aussi comme clients les plaisanciers et les petits pêcheurs commerciaux qui seraient régis par le Programme des ports pour petites embarcations.

Nous collaborons aussi avec d'autres ministères qui s'occupent d'océanographie physique et chimique. Par exemple, ce que nous faisons au sujet des océans se compare un peu à ce que le ministère de l'Environnement fait à l'égard des terres. Il y a communauté d'intérêts assez importante. Ce n'est pas comme si nous avions tracé une ligne le long de la côte pour préciser que le ministère des Pêches ne s'intéresse qu'à un côté de celle-ci et que celui de l'Environnement ne s'occupe que de l'autre. Il y a communauté d'intérêts.

Nous avons un certain nombre de clients différents, mais je dirais que les fonctionnaires du Ministère considèrent les pêcheurs comme leurs clients principaux. Les autres clients sont nombreux, mais les pêcheurs constituent une clientèle de base des plus importantes qui regroupe de 60 000 à 100 000 personnes.

Le sénateur Simard: Trouveriez-vous que certains clients sont parfois en conflit d'intérêts? Dans ce cas, qui tranche alors?

M. Thomas: C'est de toute évidence le cas maintenant. Les gouvernements provinciaux ont compétence sur l'industrie de la transformation. Dans certains cas, ils veulent même mettre en valeur cette capacité de transformation, ce qui est tout à fait aux antipodes du problème global et des pêcheurs. Nous faisons habituellement preuve de leadership en la matière et nous essayons d'établir un équilibre entre les capacités de pêche et de traitement. C'est à nous qu'il incombe d'essayer de faire des progrès en ce sens même si une partie du domaine échappe à notre compétence. Il y a un problème général et je dirais que le grand public souhaite que le ministère fédéral des Pêches et des Océans le règle. Même si nous n'avons pas compétence en la matière, on croit que nous l'avons.

Le sénateur Simard: Le Sénat étudie depuis quelques mois le projet de loi sur l'assurance-chômage, soit le projet de loi C-21, et l'impact qu'il pourrait avoir sur les pêcheurs qui sont, comme vous le dites, vos principaux clients. Vous a-t-on demandé de faire des commentaires sur les changements proposés qui pourraient affecter des chômeurs éventuels? Avez-vous fait quelque chose pour vous assurer que cette mesure n'affecte pas les pêcheurs?

M. Thomas: Le Ministère n'a manifestement aucune compétence dans le domaine des programmes sociaux comme l'assurance-chômage. Lorsque les entités compétentes le permettent, nous essayons dans la mesure du possible de garder les pêches ouvertes assez longtemps pour que les pêcheurs soient admissibles à l'assurance-chômage, mais sans exagérer au détriment de la pêche en général.

Je suppose que lorsque le directeur général régional de Terre-Neuve prend une décision, il fait preuve d'un peu de flexibilité. Il tiendra compte des retombées sur les clients et déterminera si l'on risque de leur refuser l'assurance-chômage parce qu'il leur manque deux jours. Je suis sûr qu'il en tiendrait compte dans sa décision. Même s'il n'a pas compétence directe, il est certainement au fait de la situation, particulièrement dans les régions où il y a un problème.

[Text]

certainly aware of this situation, particularly in those regions where it is a problem.

Senator Simard: I am not suggesting the passage of Bill C-21 will hurt the fishermen because I happen to support that bill. I merely used Bill C-21 as an example of things you might take into consideration.

Perhaps I am having a problem with the translation but you have not convinced me that your main clientele is the fisherman and that you would do everything to protect him and defend him against initiatives from other departments. Am I off base in that understanding?

Le ministère de la Famille au Québec s'occupe de défendre les droits de ses clients. Le ministère de l'Agriculture fait la même chose. Est-ce que vous avez des moments où vous devez...

Have you stood up for the rights of fishermen? Do you see that as your role or do you worry only about your own regulations? I am not trying to be facetious, I am merely trying to understand the role of your department.

Mr. Thomas: I think the minister has a particularly difficult balance to maintain between the mandate of the department which is the conservation and protection of the resource and recognizing that he has a responsibility to the people who are in the industry. In trying to have a sustainable fishery, he has to balance today's needs with having a sustainable fishery in the future. That has to be the primary responsibility.

I think the Atlantic Adjustment Program takes into account the fact that there are problems in the sense that people are being impacted by the state of the fishery and the minister does have to assist them. However, in moving to assist them, he does not have the same primary responsibility towards the people he is working with, as for instance, Labour Canada. In my judgment, protection of the resource is primary.

Senator Simard: That is why you are in business.

Mr. Thomas: Yes.

The Chairman: If there are no further questions, on behalf of the members of the committee I should like to thank the witnesses for appearing this morning. I would ask for a motion to have the opening statement printed and appended to today's committee proceedings.

Senator Stewart: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

I know it is now one o'clock, but I would like to hold a short *in camera* meeting.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Je ne veux pas laisser entendre que l'adoption du projet de loi C-21 nuira aux pêcheurs, parce que je l'appuie. Je veux tout simplement m'en servir comme exemple d'éléments dont vous pourriez tenir compte.

J'ai peut-être un problème d'interprétation, mais vous ne m'avez pas convaincu que le pêcheur est votre principal client et que vous ferez tout votre possible pour le protéger et le défendre contre des initiatives d'autres ministères. Est-ce que je me trompe?

Quebec's Ministry of the Family defends the rights of its clients. The Ministry of Agriculture does the same. Are there times when you have to...

Vous êtes-vous porté à la défense des droits des pêcheurs? Considérez-vous que cela fait partie de votre rôle ou vous intéressez-vous uniquement à vos règlements? Je n'essaie pas de traiter la question à la légère, mais plutôt de comprendre le rôle du Ministère.

M. Thomas: Je crois que le ministre a un équilibre particulièrement difficile à maintenir entre le mandat du Ministère, qui vise la conservation et la protection de la ressource, et la responsabilité qu'il doit assumer envers la population qui fait partie de l'industrie. Pour assurer une pêche durable, il doit établir un équilibre entre les besoins d'aujourd'hui et la viabilité de la pêche de demain. Il doit s'agir là de sa première responsabilité.

Je crois que le Programme d'adaptation des pêches de l'Atlantique tient compte du fait qu'il existe des problèmes, car l'état des pêches affecte la population et le ministre doit l'aider. En intervenant à cette fin, il n'a toutefois pas les mêmes responsabilités premières envers les gens avec qui il travaille que Travail Canada par exemple.

Le sénateur Simard: C'est votre raison d'être.

M. Thomas: Oui.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, au nom des membres du comité, j'aimerais remercier les témoins d'avoir comparu ce matin. Je demanderais qu'on propose une motion en vue de faire imprimer la déclaration d'ouverture en annexe aux délibérations d'aujourd'hui.

Le sénateur Stewart: Je le propose, monsieur le président.

Le président: Merci.

Je sais qu'il est maintenant 13 heures, mais j'aimerais tenir une brève réunion à *huis clos*.

La séance se poursuit à *huis clos*.

APPENDIX "NF-25A"

OPENING STATEMENT

by

Mr. J.F. Thomas

Comptroller, Department of Fisheries and Oceans

at the Hearing of the

SENATE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

on

PROGRAM EVALUATION IN THE DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS

Thursday, May 17, 1990

Mr. Chairman, Honourable Senators:

Thankyou for inviting me to testify before this Committee. I look forward this morning to describing to you the program evaluation function in the Department of Fisheries and Oceans as well as giving you a description of some of the recent evaluation projects we have done. I also look forward to answering your questions. In this regard, I am pleased to have Mr. Robert Bergeron, Director of Program Evaluation in DFO with me who will be responding to a number of the questions about program evaluation which you may raise.

In describing the program evaluation function in DFO, I would like to develop the discussion along the following themes:

- the purpose of the program evaluation function within the department
- the manner in which the function fits into and relates to the DFO organization
- the processes or mechanisms the Program Evaluation Branch uses to carry out its work
- the way in which program evaluation priorities and work plans are set
- the person-year and financial resources committed to the function
- the relationship of program evaluation to other program review functions within the Department and....
- some recent examples of program evaluation work conducted by the Program Evaluation Branch.

However, before elaborating on the evaluation function in DFO, I think it would be useful to give you a brief overview of the Department including its mandate, its organization and the kinds of activities we carry out. This will help to put the program evaluation function in perspective.

1. The Department of Fisheries and Oceans

DFO is a complex and multi-faceted Department. Nonetheless, there are three corporate themes which link the work of our employees nationwide. They are scientific excellence, resource protection and conservation, and benefits to Canadians. The Department strives to meet the objectives inherent in these three themes by undertaking the following activities:

Biological Sciences which deals with stock assessments, for example, of northern cod, or Gulf snow crab required to provide a scientific basis for managing the fishery.

Physical and Chemical Sciences which studies the physical properties and processes within the oceans and how they might for example effect structures used in offshore development. It also includes research into and monitoring of chemicals present in both marine and freshwater environments.

Hydrography which involves the gathering of hydrographic data and the provision of charts and navigational publications as well as data on tides and currents.

Fisheries and Habitat Management which deals with the management of the fish stocks as well as the management of the habitat on which these stocks are dependant.

Resource and Industry Development which involves initiatives for enhancing the productivity of the resource (eg: salmonid enhancement) as well as strengthening the fishing industry (eg: fishery ERDA Agreements).

Inspection Services which involves the inspection of fish processing facilities and fish products intended both for export and domestic consumption to ensure that they meet standards for quality and safety.

International activities intended to advance Canada's international fisheries interests. Existing issues include the Canada-France dispute over St. Pierre and Miquelon, the use of drift nets by some Pacific rim countries and ongoing discussions with the EEC over groundfish quotas in the North Atlantic.

To achieve the above activities, the Department has been allocated a budget of \$725 million for 1990/91 and nearly 6000 person-years. Of this budget, 44% is comprised of salaries underlining the fact that the Department is very people intensive. About 20% is used on capital expenditures required to maintain an asset base comprising some 275 vessels, 12 major research facilities, over 1000 offices and facilities, 1,414 commercial fishing harbours, 841 recreational small craft harbours, over 1300 vehicles and a wide range of scientific equipment and machinery. The Department is highly decentralized with about 90% of its employees and budget being deployed throughout six regions.

A profile of where the budget is spent by nature of work and by region is attached as an annex.

Now, after this very brief overview of the department, I would like to turn to the Program Evaluation Function.

2. The Role of Program Evaluation

In conformity with Treasury Board Policy, there is an active program evaluation function in DFO whose purpose is to assess objectively the performance of departmental programs and activities and make recommendations to senior management for improved program delivery, improved program effectiveness and, more generally, for better allocation of departmental resources. Evaluations are conducted primarily for departmental senior executives as client. However, at times, evaluations are requested from external sources, primarily Cabinet. Program performance is defined as comprising the five broad types of issues advocated by the OCG in its Guide on Program Evaluation, i.e. program rationale, objectives achievement, impacts and effects, alternatives and program delivery. The menu of individual evaluations is decided by departmental senior management.

3. The Organization

An independent Program Evaluation Branch was created in DFO headquarters in 1979. While the Deputy Minister is ultimately responsible for the evaluation function, the Branch is located in the Corporate and Regulatory Management Sector and reports directly to the Senior ADM responsible for the sector. There is a departmental Evaluation and Audit Committee (EAC) that has the responsibility to review and approve all evaluation works, i.e. evaluation plans, evaluation terms of reference, evaluation findings, conclusions and recommendations. The Committee is chaired by the Senior ADM, Corporate and Regulatory Management, and comprises all ADMs, the Comptroller and the Director General, Commercial and Economic Analysis. The directors of Internal Audit and Program Evaluation act as secretaries for the Committee. Minutes are prepared after each meeting, approved by the Senior ADM and circulated to the Deputy Minister, the members of the committee and all attendees. The Committee meets as required an average of about six meetings a year.

4. The Process

Program Evaluation Branch generally follows the same procedures described in the Comptroller General's Guide on Program Evaluation. Each February, an evaluation plan for the coming fiscal year is prepared in consultation with departmental sectors and is submitted to the Evaluation and Audit Committee for review and approval. The plan provides Program Evaluation Branch with the mandate to undertake the evaluation projects scheduled therein. The Evaluation and Audit Committee also approves a multi-year evaluation plan (attached) which is updated each spring and included in the fall multi-year operational plan.

All evaluation projects commence with the preparation of an evaluation assessment and terms of reference to identify the issues to be addressed in the course of the evaluation, the methodologies to be utilized, the calendar for the evaluation and the resources to be expended. With respect to issue identification, key stakeholders (i.e. program managers, program clients and observers and departmental senior managers) are usually consulted during the preparatory stage. The evaluation assessment and terms of reference are reported to the Evaluation and Audit Committee for review

and approval after which the evaluation is conducted in accordance with the approved terms of reference.

Program Evaluation Branch utilizes, to the extent possible, steering and advisory committees, composed of key program personnel and sometimes Central Agency representatives, to provide guidance and advice in the conduct of evaluations. At the beginning of most projects, we try to identify an outside well recognized expert in the field covering the evaluation whom we hire as advisor for the duration of the project. For example, we are now conducting an evaluation of licensing, resource allocation and regulations on the Pacific coast and have hired Dr. Peter Pearse of the University of British Columbia as advisor on the evaluation. Dr. Pearse, as you may recall, was Commissioner of the Royal Commission on Pacific Fisheries Policy which was conducted in the early eighties. Therefore, this practice of using reputed advisors as well as steering and advisory committees greatly enhances the credibility and acceptability of evaluations by line sectors. Throughout the course of specific evaluations, frequent debriefings of program personnel are done to avoid misunderstandings and surprises. Evaluation reports including findings and recommendations are cleared with the sectors and ADMs concerned before they are submitted to the EAC for review and approval.

Evaluation reports usually comprise a reference report providing the detailed findings and conclusions of an evaluation as well as an executive summary including the recommendations. One year after EAC has approved the evaluation recommendations, Program Evaluation Branch has the responsibility to initiate a follow up on the implementation of the recommendations. The concerned sector is contacted and requested to prepare a status report on the implementation of recommendations. The report is presented to the Evaluation and Audit Committee for review and appropriate action.

Program Evaluation Branch is frequently requested to develop an evaluation framework for new departmental programs or initiatives. The intent of a framework is to determine, at the onset of a new program or a significant revision to an existing program, a plan for its future evaluation. This plan includes the criteria that will be used in the future evaluation as well as the data collection that needs to be undertaken. An evaluation framework is also intended to clarify up front that the activities in the program will logically lead to objectives achievement. In some cases, the framework will challenge the design of the new program thereby ensuring that the program can be effectively implemented. The findings and recommendations of evaluation frameworks are reported to the EAC in the same manner as other evaluation works.

5. Evaluation Planning

In order to facilitate the conduct of program evaluations, departmental activities in DFO are divided into twenty evaluation components or units. These components are listed as follows:

- Hydrography
- Physical Oceanography
- Chemical Oceanography

- Resource Assessment Science
- Fish Habitat Science
- Aquaculture and Enhancement Science
- Arctic: Licensing, Resource Allocation and Regulations
- Atlantic: Licensing, Resource Allocation and Regulations
- Pacific: Licensing, Resource Allocation and Regulations
- Atlantic: Monitoring, Control and Surveillance
- Pacific: Monitoring, Control and Surveillance
- Arctic: Monitoring, Control and Surveillance
- Habitat Management, Restoration and Improvement
- Salmonid Enhancement Program (SEP)
- Federal-Provincial Development Agreements
- Atlantic Fishery Development
- Small Craft Harbours
- Assistance (FVIP, FILA and Fisheries Prices Support)
- Fish Inspection Services
- International Programs (including Commissions)

In order to plan evaluation work, these components must be placed into some sort of sequence as to when they will be evaluated. The Program Evaluation Branch conducts an annual planning exercise designed to guide and assist senior managers in making decisions on evaluation priorities or the order in which evaluations will be carried out. This planning exercise involves giving each of the twenty evaluation components a rating vis a vis eight key decision factors. The higher a component's overall score on the eight factors, the more immediate will be its evaluation. The eight factors are as follows:

- the program evaluation needs of senior management
- central agency concerns about program performance

- the degree to which the program's performance can effect the performance of other programs within the department
- the time that has elapsed since the last evaluation was conducted
- the size of the program budget
- the impact of the program on the economy
- the level of public controversy being generated by the program and
- the potential for liability in the event of negligence due to poor program performance.

The twenty components are rated with respect to all eight factors on the basis of discussions with senior managers, officials from central agencies as well as program managers. While the factors are all rated numerically on the same scale, the department accords some factors a much greater weighting than others. For example, the weighting or importance given to senior management needs is equal to the total weighting for the seven remaining factors combined. This reflects the fact that senior managers are the major clients for program evaluation. This evaluation planning system represents an organized and rational approach to determining why certain components deserve a higher evaluation priority and should therefore be evaluated sooner. It must however be pointed out that this planning tool is only designed to be a guide in helping the Evaluation and Audit Committee decide on evaluation priorities in both the short and longer terms. Senior managers make the final decision.

While the evaluation of the twenty components listed above accounts for most of the Program Evaluation Branch's work, the Branch is also required to respond to senior management requests for special issue-specific or multi-component evaluations. These evaluations can look at a specific part of any one or combination of the components listed above. For example, in 1990/91, the Branch will be conducting an evaluation of the DFO Science Program in the Arctic. This evaluation will look at hydrography, physical and chemical oceanography, resource assessment and habitat research in a unique and challenging area, the Canadian Arctic. Senior management can also request the Branch to carry out evaluation frameworks on new program initiatives or to look at other issues not included within the components described above.

6. Program Evaluation Resources

Program Evaluation Branch has 5 PYs to staff five indeterminate positions, i.e. a director position, three evaluation manager positions and an evaluation assistant. Branch staff are mostly utilized to manage consultants in the conduct of evaluation projects.

The operating budget of Program Evaluation Branch is \$452K for 1990/91, similar to the level for the last three years. This budget is primarily utilized to hire consultants to assist with the conduct of evaluation projects.

7. Other Review Functions within DFO

While the Program Evaluation Branch represents the major, ongoing review of program effectiveness within the Department, other program review functions are carried on in the department as well. Foremost amongst these is the Internal Audit Function which is the assessment of departmental operations, including administrative activities, for the purpose of advising management as to the efficiency, economy and good functioning of internal management practices and controls. Internal Audit complements the work of program evaluation which, in contrast, is more concerned with the continued relevancy or need for a given program, the degree to which the program is achieving its objectives, the external impacts of the program on the public as well as the search for more cost-effective approaches.

The Department has a commercial and economic analysis capability located within the Policy and Program Planning Sector at headquarters as well as within its regional organizations. They, on occasion, carry out effectiveness studies related to the economic development and marketing mandate of the Department.

The Department, on occasion, establishes task forces to look at specific operational problems related to licensing, resource allocation, enforcement etc. Such task forces usually try to identify the nature and extent of specific problems related to program delivery. They also provide practical advice and policy direction to senior management on how to solve specific problems.

Finally, the Minister, on occasion, also commissions special studies or task forces to look at major policy issues in the fishery. Recent examples have included the Harris Report, the Haché Report, the Kirby Task Force, the Pearse Inquiry etc.

8. Examples of the Work of the Program Evaluation Branch

In this section we discuss some examples of evaluation studies and frameworks that have been completed by the Program Evaluation Branch since it was established. Emphasis is placed on articulating the key findings of these evaluation projects as well as some of the direct and indirect benefits that have resulted.

Evaluation of the Pacific Salmonid Enhancement Program

The first example is the evaluation of the Pacific Salmonid Enhancement Program which was carried out in 1985 in response to a request from the Treasury Board. The Pacific Salmonid Enhancement Program was initiated in 1977. It constituted a formal commitment by the Federal Government and the Government of British Columbia aimed at doubling the stocks of salmon and anadromous trout to their historical levels of abundance. This implied an increase in annual production of almost 70 million kilograms. This increase in production was to be a means of achieving a number of clearly specified economic and social objectives including increases in national income, employment opportunities for Native peoples and disadvantaged communities as well as new recreational opportunities. To date, program expenditures have totalled about \$300 million. This money has mainly been spent on the construction and operation of large

hatcheries, artificial spawning channels, as well as the restoration of habitat and the fertilization of lakes to increase rearing capacity. Significant expenditures have also been made on smaller facilities whose primary objective is one of training native peoples and strengthening public support for the program.

The major finding of the evaluation was that the fish production objectives and economic benefits of the Program could not be evaluated due to a lack of real data on salmonid production from the program. Secondly, the evaluation was able to flag some significant potential risks to both the fishery and the environment. For example, there was mounting evidence that production from certain SEP facilities was replacing and weakening wild salmonid stocks with which they were interacting. It was also found that production data from large salmon hatcheries in the northern United States revealed a disturbing trend of gradually decreased production from some of these facilities.

These evaluation findings prompted program managers to begin emphasizing natural forms of enhancement to a greater degree than had been done in the past. The finding that it was impossible to measure the incremental production that SEP had contributed to the fishery prompted the Evaluation and Audit Committee to request that a comprehensive evaluation framework of the program be completed. This was to ensure that program managers would collect the necessary data to develop more conclusive estimates of production in the future. As a result of the framework, the Pacific Region is now in the process of implementing a strengthened stock assessment effort as well as a strengthened research effort aimed at increasing our understanding of stock interaction between wild and enhanced salmonid stocks and other potential risks. A program evaluation which will be based on these improved production data and research findings is scheduled for 1992/1993.

Evaluation of Monitoring, Control and Surveillance

Another example concerns the activities of a staff of some seven hundred and fifty permanent and seasonal fishery officers who are engaged in enforcing fisheries regulations thereby ensuring effective implementation of fishery management plans. There are more than 3000 regulations these officers are presently responsible for enforcing and the annual budget to operate the enforcement program is in excess of \$128 million. The capital requirements for the program are considerable as well. The cost of a large offshore patrol vessel capable of patrolling to the edge of the 200 mile limit is now in excess of \$ 25 million.

Between 1982 and 1985, the Program Evaluation Branch carried out three separate evaluation studies including the Pacific Region, the three Atlantic Regions as well as the Quebec Region. These evaluation studies mainly focused on measuring the deterrent effect that our fisheries law enforcement program is providing. Since fisheries violations are a form of economic illegality, the approach that was taken to measuring deterrence was to quantify the economic benefit that fishermen feel they could realize and the risk factor they feel they would undergo in committing various types of fisheries violations in different fisheries.

The major finding in all regions was that our existing enforcement capability is not having a significant deterrent effect and that as a result, it pays the fisherman to break the law. The risk of being caught was found to be very low. It was also found that increasing penalty levels would

increase deterrence significantly.

Since the evaluation studies were conducted, the department has increased the penalty levels for certain violations significantly and steps are now underway to increase the levels of penalties again. Enforcement capability has been strengthened significantly in certain fisheries as well. In cooperation with Program Evaluation Branch, enforcement managers have now taken the methodology that was developed for measuring the deterrent effect of the program and are making it the basis for a program planning model. This planning model will not only identify the types of enforcement approaches that are most effective in creating a deterrence in specific fisheries, but will be designed to permit managers to deploy enforcement resources in the most strategic and cost-effective way.

Evaluation of the Fishing Vessel Assistance Program

A third example that I would like to discuss is the evaluation of the Fishing Vessel Assistance Program (FVAP) which was completed in 1985. The program was created in 1942 to provide financial assistance to fishermen for the replacement or modification of their aging fishing vessels. From 1975 to 1986, about \$100 million in assistance was provided to fishermen under the Program.

At the time of its evaluation, the Program was pursuing three broad objectives: to provide financial assistance to fishermen, inshore fishermen especially, to support the vessel construction industry in the Maritimes and to promote an increase in the quality of fish landings and the safety of fishing vessels.

From 1980 to 1983 inclusive, which is the period covered by the evaluation, 888 fishermen received a replacement subsidy from FVAP. This amounts to about 30% of all the fishermen who replaced their vessel during that period. Although these fishermen received assistance, we cannot necessarily attribute all of their individual decisions to replace their vessel to the Program. The major question of the evaluation therefore became one of assessing how many of the fishermen who received assistance would not have been able to replace their vessels in the absence of the program. In the jargon of evaluation, this is referred to as measuring the incrementality of the Program.

The evaluation showed that only 30% of the subsidized replacement vessels could be attributed to the assistance provided by the Program. The corollary is that 70% of the beneficiaries would have replaced without such assistance. They nevertheless found the subsidy helpful because they were able to buy more expensive and better equipped vessels.

The evaluation showed that vessel replacement helped fishermen to increase their gross income significantly. This was primarily due to larger catches which were enabled by a 15 to 20 percent increase in catching capacity. However, the evaluation noted that, in a situation where total allowable catches for all fishermen are declining (like they were in the early eighties), any catch increase by newer vessels is obtained at the expense of the older vessels.

The need for vessel replacement assistance has also been looked at both from the standpoint of the state of the old vessel at replacement and the socio-economic situation of the fishermen.

We found that the Program was well targeted towards the older vessels most in need of replacement. However, it was not as successful at reaching the fishermen most in need of the assistance because the Program beneficiaries belonged to all classes of income indiscriminately.

Overall, the evaluation concluded that the Program was not very effective because of its low incrementality. Furthermore, if one considers the effect of vessel replacement in increasing fishing capacity and catches (which are obtained for the most part at the expense of other fishermen who own older vessels), this further underlines a lack of effectiveness. This is because Atlantic fisheries are characterized by too many fishermen, low incomes, fleet over capacity and declining fish stocks. Furthermore, one can question the efficacy of a Program that cannot target its assistance to those fishermen most in need of financial assistance. The evaluation recommended that senior management do a careful review of the rationale of FVAP in the light of the evaluation findings. In February, 1986, the Minister of Fisheries and Oceans announced its termination effective in 1987.

Evaluation of Ships Operations

This example of the evaluation of ships operations is different than the ones cited above because it focuses on a support function which is critical to many departmental programs. Given the critical importance of vessels to the delivery of Fisheries and Oceans Programs and the significant cost of their operation, an evaluation of the effectiveness of departmental ships operations in supporting the Department's fisheries and scientific activities was completed in 1987-88. The evaluation has determined that the design, equipment and number of vessels supporting scientific activities is generally adequate, notwithstanding the need to replace a number of aging or chartered vessels in the fleet. With respect to the fisheries patrol fleet, while the size of the offshore patrol fleet appears to be adequate, the Department does not have sufficient numbers of inshore and coastal vessels to carry out enforcement effectively on either coast. As a result, important fisheries and fishing areas are left virtually unprotected.

This shortage of vessels is aggravated by the fact that much of the inshore patrol fleet is aging and many of its vessels are not totally suited to present and future program requirements. For example, some of the Atlantic inshore fisheries have, over a period of years, been moving further offshore. In Newfoundland and Nova Scotia, a number of inshore fisheries now extend as far as 60 miles off the coast while the vessels assigned to patrol them are only suitable for voyages with a seaward limit of 20 miles. These patrol vessels were designed at a time when the inshore fishery took place much closer to shore. Consequently, replacements to the inshore patrol fleet should have the capability to operate further offshore in the same locations, weather conditions and for the same duration as fishing vessels.

The Department presented its rationale to the Treasury Board and received a significant increase in resources to replace the aging and in some cases, unsuitable vessels.

Evaluation of Hydrography

Hydrography is the responsibility of the Canadian Hydrographic Service (CHS) within Fisheries and Oceans. As Canada's national charting authority, the CHS gathers hydrographic information and publishes charts and marine navigation information for Canada's navigable waters. As part

of a request by Cabinet to have evaluations conducted of all major survey programs in the federal government, senior management requested that an evaluation of hydrography be conducted.

In the course of conducting the evaluation, Program Evaluation Branch spoke to wide variety of users including the commercial shipping industry, recreational boaters, fishermen, and government users. In addition, interviews were conducted with hydrographic experts in the private sector and universities. The general consensus is that the overall quality and reliability of the hydrographic information gathered and supplied by the CHS is very high and equal to the best in the world. The CHS is also considered a world leader in research and development aimed at developing new technologies for hydrography.

While the technical excellence of its data and technology development programs is unquestioned, the evaluation found that the CHS has not always succeeded in communicating the message as to the variety, usefulness and excellence of its products to its various publics. There are opportunities for developing specialty products for recreational boaters which remain largely untapped. Nor has the CHS succeeded in getting a sufficient number of its R and D prototype products successfully transferred and commercialized by the private sector. The evaluation recommended that the CHS should carefully consider the possibility of transferring responsibility for product development, printing, marketing and distribution to the private sector. The evaluation also recommended that the CHS should carefully examine its ongoing relationship with the private hydrographic industry with a view to strengthening its capability in Canada.

The recommendations, along with the findings and conclusions, were presented to and endorsed by an inter-departmental Advisory Committee chaired by the Senior ADM and including representatives from Treasury Board, the Ministry of State for Science and Technology, the Office of the Comptroller General, the Department of Energy Mines and Resources and DFO. The Committee also confirmed that, because of the Cabinet request concerning major surveys, the results of this evaluation should be reported to the Treasury Board.

Evaluation Framework of the National Fish Habitat Policy

Finally, the last example I am going to refer to is an evaluation framework that was developed for the Department's new policy on fish habitat. In response to the problem of an ever increasing loss of productive fish habitat in Canada, the Department, in October 1986, issued a new policy for the management of fish habitat. This new policy sets the ambitious objective of not only arresting the existing trend of habitat loss, but proposes to increase the natural productive capacity of fish habitats in all of Canada. This is to be accomplished through the application of the "no net loss" principle when dealing and negotiating with proponents who wish to alter or use productive fish habitats for other purposes. No net loss means that losses to the productive capacity of the habitat must be compensated in some way. A net gain in the productive capacity of fish habitats is to be accomplished through an active program of habitat restoration and development.

Senior management requested an evaluation framework of the new policy to ensure that a future evaluation of the policy would be able to provide definitive information on the degree to which the above objectives had been attained.

The framework revealed that achieving an overall net gain in the productive capacity of the habitat in Canada is an enormous task and success will likely take decades to achieve. We furthermore have no practical way in which we can measure changes to the productive capacity of the habitat and such a methodology will take years to develop. The evaluation framework recommended that habitat scientists within DFO make a concerted effort to identify practical approaches which program managers could use to measure changes to the productive capacity of the habitat. The development of such a capability is necessary for program management and will provide the capability to carry out future assessments of the degree to which the objectives of the program are being achieved. The framework also recommended that habitat experts within the department examine whether a health of fish habitat index could be developed to allow program managers to inform Canadians on an ongoing basis as to progress being made in arresting the ongoing loss of fish habitat in Canada.

While departmental habitat managers and scientists have already made some progress in implementing these long-term recommendations, it must be recognized that developing the methodology and capability to evaluate objectives achievement directly is going to take time. As an interim measure, the framework also therefore provides a more immediate, short-term approach to carrying out an evaluation. This interim approach establishes a set of prerequisites or program preconditions which we feel will be necessary in order to ensure the eventual achievement of program objectives. These preconditions are ones such as establishing effective procedures for implementing the principle of no net loss, the ability to monitor compliance as to the adequacy of habitat compensation, evidence of the active involvement of habitat managers in fisheries management planning etc. Evidence as to the presence of these and other preconditions would permit the evaluation to assure senior managers that the program is on the right track in working towards the eventual achievement of program objectives. The framework recommended that the interim evaluation be conducted in 1990/1991. (Program Managers have now requested that this interim evaluation be postponed to 1991/1992).

9. Conclusions

Through the above examples and other information presented in this briefing, we have attempted to give the Committee a sense of the purpose, scope and impact of the work of the Program Evaluation Branch within the Department of Fisheries and Oceans. A list of other evaluation projects and studies we have carried out is appended.

Mr. Bergeron and I would also be pleased to answer any questions which you may have regarding the program evaluation function and specific evaluation projects that we have carried out within the Department.

ANNEX 1

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
1990-91 Main Estimates
By Work Activity - By Region

	Science			Atlantic		Pacific and Freshwater		Inspection	International Corporate Policy and Program Support				
	Biological Sciences	Physical and Chemical Sciences	Hydrography	Fisheries and Habitat Management	Resource and Industry Development	Fisheries and Habitat Management	Resource and Industry Development	Inspection	International	Corporate Policy and Administration	Capital Assets Management	Regional Policy and Administration	(P-Y) TOTAL (\$ Millions)
NEWFOUNDLAND	212 22.5	19 1.6	17 1.3	252 19.9	44 15.4			98 5.7		7 .4	10 10.7	117 9.1	776 86.6
	301	218	134.0	328	6			102		9	10	219	1,327
SCOTIA FUNDY	27.6	19.2	11.0	22.9	1.3			6.2		.5	12.6	15.1	116.4
	99			228	18			78		6	14	76	519
GULF	8.0			14.4	5.3			4.6		.3	11.9	6.2	50.7
	140	37	41	105	11			65		4	7	94	504
QUEBEC	14.1	2.7	4.0	9.2	6.7			3.7		.2	7.1	6.9	54.6
	127	72	88			62	22	75		3	11	85	555
CENTRAL AND ARCTIC	9.4	6.8	7.4			6.5	3.4	4.3		.2	7.5	6.3	51.8
	225	151	105			522	201	79		10	26	227	1,546
PACIFIC	20.2	16.5	7.9			43	39	4.4		.6	7.7	16.9	156.2
	45	42	90	42	7			29	17	361	36		712
HEADQUARTERS	9.1	4.7	7.5	9.5	1.1	4.9		4.7	4.7	52.5	109.7		208.4
(P-Y) TOTAL (\$ Millions)	1,149	539	475	955	86	627	223	526	17	400	114	828	5,939
	110.9	51.5	39.1	75.9	29.8	54.4	42.4	33.6	4.7	54.7	167.2	60.5	724.7

ANNEX 2

DFO PROGRAM EVALUATION PLAN
(1990-91 to 1997-98)

1990-91

- Pacific Licencing, Resource Allocation and Regulations evaluation (carried over from 1989-90)
- Aquaculture and Enhancement Science evaluation (carried over from 1989-90)
- Fisheries Development Sub-agreements
 - Quebec - evaluation study
 - Newfoundland - evaluation framework
 - P.E.I. - evaluation framework
 - New-Brunswick - evaluation framework

The role of the Program Evaluation Branch with respect to these frameworks and study is one of advising the regions that have responsibility for doing them and providing a liaison with the Evaluation and Audit Committee. The first two projects on the above list were originally scheduled for completion last year. However, unforeseen events have pushed their completion into this year. In the meantime, two Cooperation Agreements have been signed with P.E.I. and New Brunswick for which evaluation frameworks have to be done.

- Arctic Research evaluation

Note that most of the planning work for this evaluation was completed last year but approval to proceed with the evaluation was deferred until a permanent ADM Science is appointed.

- New Policy on Aquaculture - evaluation framework
- Habitat Assessment and Related Research evaluation
- Atlantic Fishery Development evaluation

(TENTATIVE)

- New Policy on Recreational Fisheries - evaluation framework
- Pacific Salmon and Herring Export by Sea Program - evaluation framework

1991-92

- Habitat Management, Restoration and Improvement
- Atlantic Licencing, Resource Allocation and Regulations
- Resource Assessment and Related Research, including Biological Oceanography

1992-93

- Small Craft Harbours
- Salmonid Enhancement Program
- Pacific Salmon and Herring Export by Sea Program
- Newfoundland Inshore Fisheries Development Agreement

1993-94

- Chemical Oceanography
- Physical Oceanography
- New-Brunswick and P.E.I. Cooperation Agreements on Fisheries Development

1994-95

- Atlantic Monitoring, Control and Surveillance
- Pacific Monitoring, Control and Surveillance
- Gulf of St-Lawrence Entreprise Allocation

1995-96

- Arctic Licencing, Resource Allocation and Regulations
- Inspection

1996-97

- Arctic Monitoring, Control and Surveillance
- International

1997-98

- Hydrography
- Assistance

ANNEX 3

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS**Program Evaluation Branch's Projects
(1980 to May 1990)**(COMPLETED PROJECTS)

1. THE MARITIME COMMUNITY SERVICES OFFICER PROGRAM - Evaluation Study
(JAN. 1980)
2. OCEAN AND AQUATIC SCIENCES HEADQUARTERS (excluding Hydrography) -
Evaluation Study
(MAY 1980)
3. ATLANTIC FISHERIES RESOURCE ENHANCEMENT - Evaluation Assessment
(SEPT. 1980)
4. SMALL CRAFT HARBOURS - Evaluation Assessment
(SEPT. 1980)
5. NATIVE PEOPLES FISHERY POLICY AND PROGRAM - Evaluation Assessment
(OCTOBER 1980)
6. OCEAN AND AQUATIC SCIENCES TECHNICAL AND ENGINEERING SERVICES -
Evaluation Assessment
(NOVEMBER 1980)
7. FISHERIES SUBSIDIES AND ASSISTANCE PROGRAM - Evaluation Assessment
(NOVEMBER 1980)
8. OFFICIAL LANGUAGES PROGRAM - Review
(MARCH 1981)
9. FISH INSPECTION PROGRAM - Evaluation Assessment
(MARCH 1981)
10. SMALL CRAFT HARBOURS - Evaluation Study
Phase I - The Review and Assessment of the Five-Year Operational Plan
(AUGUST 1981)
11. ATLANTIC FISHERIES RESOURCE ENHANCEMENT PROGRAM - Evaluation Study
(NOVEMBER 1981)
12. FISH HABITAT MANAGEMENT - Evaluation Assessment
(NOVEMBER 1981)

13. FISH INSPECTION PROGRAM - Evaluation Study
(JANUARY 1982)
14. FISHING VESSEL INSURANCE PLAN - Evaluation Study
(JANUARY 1982)
15. PACIFIC REGION'S SURVEILLANCE AND ENFORCEMENT PROGRAM - Evaluation
Assessment
(FEBRUARY 1982)
16. SMALL CRAFT HARBOURS PROGRAM - Evaluation Study
Phase II - The Quantative Program Evaluation
(MARCH 1982)
17. FISH HABITAT MANAGEMENT PROGRAM - Review
(APRIL 1982)
18. PHYSICAL OCEANOGRAPHY - Evaluation Assessment
(SEPT. 1982)
19. PACIFIC REGION'S SURVEILLANCE AND ENFORCEMENT - Evaluation Study
(FEB. 1983)
20. FISHERIES IMPROVEMENT LOANS ACT - Evaluation Study
(MARCH 1983)
21. ATLANTIC SURVEILLANCE AND ENFORCEMENT - Evaluation Assessment
(JUNE 1983)
22. LOBSTER VESSEL CERTIFICATE RETIREMENT PROGRAM - Evaluation Study
(JULY 1983)
23. PHYSICAL OCEANOGRAPHY - Evaluation Study
(OCT. 1983)
24. FISHING VESSEL ASSISTANCE PROGRAM - Evaluation Assessment
(DEC. 1983)
25. ECONOMICS RESEARCH AND ANALYSIS ACTIVITIES - Evaluation Assessment
(DEC. 1983)
26. MARINE ECOLOGY PROGRAM - Evaluation Assessment
(JAN. 1984)
27. SALMONID ENHANCEMENT PROGRAM - Evaluation Assessment
(JULY 1984)

28. ATLANTIC SURVEILLANCE AND ENFORCEMENT - Evaluation Study
(OCT. 1984)
29. QUALITY IMPROVEMENT PROGRAM - Evaluation Assessment
(DEC. 1984)
30. OCEAN SCIENCE AND SURVEYS SHIPS - Evaluation Assessment
(DEC. 1984)
31. PACIFIC REGION SHIPS OPERATIONS - Evaluation Assessment
(MAY 1985)
32. ATLANTIC FISHERIES SHIPS OPERATIONS - Evaluation Assessment
(MAY 1985)
33. FISHERIES PRICES SUPPORT BOARD - Evaluation Assessment
(MAY 1985)
34. SALMONID ENHANCEMENT PROGRAM - Evaluation Study
(AUG. 1985)
35. AN ECONOMIC ANALYSIS OF THE DETERRENT EFFECT OF QUEBEC REGION'S
SURVEILLANCE AND ENFORCEMENT PROGRAM - Evaluation Study
(AUG. 1985)
36. FISHING VESSEL ASSISTANCE PROGRAM - Evaluation Study
(OCT. 1985)
37. ATLANTIC BAIT SERVICES - Evaluation Assessment
(DEC. 1985)
38. FISHERIES ASSISTANCE OVERALL - Evaluation Assessment
(DEC. 1985)
39. FISHERIES DEVELOPMENT PROGRAM - Evaluation Assessment
(DEC. 1985)
40. OSS SHIPS OPERATIONS - Evaluation Study
(FEB. 1986)
41. FISHERY OFFICER CAREER PROGRAM - Evaluation Framework
(JULY 1986)
42. FISHERIES PRICES SUPPORT BOARD - Evaluation Study
(SEPT. 1986)

43. EVALUATION DU PROGRAMME SPÉCIAL DES ILES DE LA MADELEINE -
VOLET PECHEES - Étude d'évaluation
(DEC. 1986)
44. AN EVALUATION PROPOSAL FOR THE CANADIAN HYDROGRAPHIC SERVICE -
Evaluation Assessment
(DEC. 1986)
45. PROFILE OF THE DFO TRAINING FUNCTION AND POTENTIAL ISSUES FOR
EVALUATION - Evaluation Assessment
(DEC. 1986)
46. QUALITY IMPROVEMENT PROGRAM - Evaluation Study
(DEC. 1986)
47. COMMUNICATIONS PROGRAM - Evaluation Assessment
(JULY 1987)
48. DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS SHIPS OPERATIONS - Evaluation Study
(AUG. 1987)
49. A PROPOSAL TO EVALUATE THE GREAT LAKES FISHERIES COMMISSION -
Evaluation Assessment
(NOV. 1987)
50. PACIFIC REGION'S ADAPTIVE MANAGEMENT SYSTEM - Evaluation Framework
(DEC. 1987)
51. THREE MARITIME FEDERAL-PROVINCIAL FISHERIES DEVELOPMENT SUB-
AGREEMENTS - A General Evaluation Framework
(JAN. 1988)
52. POLICY FOR THE MANAGEMENT OF FISH HABITAT - Evaluation Framework
(FEB. 1988)
53. COMMUNICATIONS FUNCTION - Evaluation Framework
(MARCH 1988)
54. PACIFIC SALMONID ENHANCEMENT PROGRAM - Evaluation Framework
(MARCH 1988)
55. PACIFIC AND FRESHWATER FISHERIES AND HABITAT MANAGEMENT -
Effectiveness Models
(MARCH 1988)
56. BIOLOGICAL SCIENCES - Effectiveness Models
(JUNE 1988)

57. SMALL CRAFT HARBOURS - Effectiveness Model and Program Indicators
(JULY 1988)
58. CANADIAN HYDROGRAPHIC SERVICE - Evaluation Study
(JULY 1988)
59. THREE MARITIME FEDERAL-PROVINCIAL FISHERIES DEVELOPMENT SUB-
AGREEMENTS - Evaluation Reviews (i.e. Workshops)
(AUG. 1988)
60. FISHERY OFFICER CAREER PROGRAM - Evaluation Study
(OCTOBER 1988)
61. CANADIAN HYDROGRAPHIC SERVICE - Effectiveness Model
(FEBRUARY 1989)
62. GREAT LAKES FISHERY COMMISSION - Evaluation Study
(MAY 1989)
63. SMALL CRAFT HARBOURS - Person-Year Resource Justification Methodology
Special Study
(MARCH 1989)
64. ATLANTIC FISHERIES AND HABITAT MANAGEMENT -Effectiveness Models
(MARCH 1989)
65. PHYSICAL SCIENCES - Effectiveness Model
(JUNE 1989)
66. FISH INSPECTION PROGRAM - Effectiveness Model
(JUNE 1989)
67. COMMUNICATIONS - Terms of Reference for an Evaluation Review
(AUGUST 1989)
68. PACIFIC LICENSING, RESOURCE ALLOCATION AND REGULATIONS
DEVELOPMENT - Evaluation Assessment
(FEBRUARY 1990)
69. AQUACULTURE AND ENHANCEMENT SCIENCES - Evaluation Assessment
(JANUARY 1990)

ANNEXE «FN-25A»

ALLOCUTION D'OUVERTURE

de

M. J.F. Thomas

Contrôleur, Ministère des Pêches et des Océans

à l'audience du

COMITÉ PERMANENT DU SÉNAT SUR LES FINANCES NATIONALES

sur

L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES AU MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

jeudi le 17 mai 1990

M. le Président, honorables sénateurs,

Je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant ce Comité. C'est avec plaisir, ce matin, que je vais vous décrire la fonction d'évaluation des programmes au ministère des Pêches et des Océans, ainsi que certains de nos récents projets d'évaluation. Il me fera également plaisir de répondre à vos questions. À cet égard, j'ai à mes côtés M. Robert Bergeron, Directeur de l'évaluation des programmes à P&O, qui pourra aussi répondre à plusieurs de vos questions.

Pour décrire la fonction d'évaluation des programmes à P&O, j'aimerais développer les thèmes suivants :

- . le but de la fonction d'évaluation des programmes au sein du Ministère,
- . la façon dont cette fonction s'inscrit dans l'organisation de P&O et s'y rapporte,
- . les procédés ou mécanismes auxquels la Direction de l'évaluation des programmes a recours dans l'exécution de ses fonctions,
- . la façon dont les priorités et les plans d'évaluation des programmes sont établis,
- . les années-personnes et les ressources financières allouées à cette fonction,
- . les rapports entre l'évaluation des programmes et les autres fonctions d'examen des programmes au sein du Ministère, et
- . des récents exemples de travaux d'évaluation des programmes effectués par la Direction.

Cependant, avant de vous décrire en détail la fonction d'évaluation des programmes au ministère des Pêches et des Océans, je crois utile de vous parler brièvement du ministère, soit de son mandat, de son organisation et du genre d'activités qui s'y déroulent. Cela permettra de mieux situer la fonction d'évaluation des programmes dans le ministère.

1. Pêches et Océans

Pêches et Océans est un ministère complexe et très diversifié. Néanmoins, on y retrouve trois grands thèmes qui unissent le travail de tous nos employés: "L'excellence scientifique, la protection et la conservation des ressources et les bénéfices aux canadiens." Le Ministère essaie de réaliser les objectifs sous-jacents à ces grands thèmes à l'aide des activités suivantes:

Les sciences biologiques qui sont responsables de l'estimation des ressources comme, par exemple, l'estimation des stocks de morue du nord ou de crabe des neiges, qui sert de base scientifique à la gestion des pêches.

Les sciences physiques et chimiques qui traitent des propriétés physiques et dynamiques des océans et de leur interaction possible avec, par exemple, les installations utilisées dans l'exploitation pétrolière en mer. Ces sciences comprennent aussi la surveillance et la recherche sur les produits chimiques que l'on retrouve dans les milieux aquatiques marins et en eau douce.

L'hydrographie qui comprend la cueillette de données hydrographiques et la production de cartes et publications nautiques et aussi de tables sur les marées et les courants.

La gestion des pêches et de l'habitat qui comprend la gestion des stocks de poisson et aussi la gestion des habitats dont dépend le poisson.

Le développement des ressources et de l'industrie qui regroupe toutes les initiatives de mise en valeur des ressources halieutiques (eg. mise en valeur des salmonidés) et de raffermissement de l'industrie des pêches (eg. Ententes EDER sur les pêches).

Le service d'inspection qui comprend l'inspection des installations d'apprêtage du poisson et des produits du poisson destinés à l'exportation et à la consommation domestique pour s'assurer qu'ils sont conformes aux normes de qualité et de sécurité.

Les activités internationales qui visent à promouvoir l'intérêt du Canada en matière de pêches internationales. À l'heure actuelle, les principaux champs d'activités concernent la dispute avec la France au sujet de St-Pierre et Miquelon, l'utilisation de filets dérivant par les pays du Pacifique et les discussions courantes avec la CEE au sujet des quotas de pêche du poisson de fond dans l'Atlantique Nord.

En 1990-1991, le Ministère dispose d'un budget de 725 millions de \$ et de près de 6000 année-personnes pour effectuer les diverses activités décrites ci-dessus. Les salaires constituent 44% de ce budget, ce qui indique assez bien l'importance de la main d'oeuvre dans le Ministère. Environ 20% du budget est consacré à l'achat de biens d'équipement requis pour maintenir des actifs qui comprennent environ 275 navires, 12 centres majeurs de recherche, plus de 1 000 bureaux, 1 414 ports pour la pêche commerciale, 841 ports pour des embarcations de plaisance, plus de 1 300 véhicules et un éventail très grand d'équipements et de machines scientifiques de toute sorte. Le Ministère est très fortement décentralisé; 90% de ses employés et de son budget se retrouvent en région.

Le profil des dépenses du Ministère par activité de travail et par région est présenté en annexe.

Après ce bref aperçu du Ministère, j'aimerais maintenant vous parler de la fonction d'évaluation des programmes.

2. Rôle de la fonction d'évaluation des programmes

Conformément à la politique du Conseil du Trésor, il existe à Pêches et Océans une fonction d'évaluation des programmes dont le but est d'étudier objectivement le rendement des programmes et des activités du Ministère et de faire des recommandations aux cadres supérieurs en vue d'améliorer l'exécution et l'efficacité des programmes et, de façon plus générale, d'améliorer la répartition des ressources du Ministère. Les principaux clients des évaluations sont les cadres supérieurs du Ministère. Cependant, on reçoit parfois des demandes d'évaluation d'autres sources, notamment du Cabinet. Le rendement d'un programme est défini par rapport aux cinq questions fondamentales proposées par le BCG dans son Guide sur la fonction de l'évaluation de programme, soit la raison d'être du programme, la réalisation des objectifs, les répercussions et les effets, les solutions de rechange et l'exécution du programme. Le menu de chaque évaluation est déterminé par les cadres supérieurs du Ministère.

3. Organisation

L'administration centrale de P&O possède une Direction de l'évaluation des programmes indépendante depuis 1979. La fonction d'évaluation est la responsabilité ultime du Sous-ministre, mais la Direction est logée dans le secteur des Services intégrés de gestion et de réglementation du Ministère et relève directement du Sous-ministre adjoint principal responsable de ce secteur. Un Comité ministériel d'évaluation et de vérification (CEV) est chargé d'examiner et d'approuver tous les travaux d'évaluation, c'est-à-dire les plans d'évaluation, les mandats, les constatations, les conclusions et les recommandations des évaluations. Ce comité est présidé par le SMA principal, Services intégrés de gestion et de réglementation, et se compose des SMA, du Contrôleur et du Directeur général, Analyse économique et commerciale. Les directeurs de la Vérification interne et de l'Évaluation des programmes en sont les secrétaires. Des procès-verbaux sont rédigés après chaque réunion, approuvés par le SMA principal et remis au sous-ministre, aux membres du Comité et à toutes les personnes présentes. Le Comité se réunit au besoin, six fois par an environ.

4. Procédure

La Direction de l'évaluation des programmes suit généralement les procédures décrites dans le Guide sur la fonction d'évaluation de programme du contrôleur général. Au début de chaque exercice financier, un plan d'évaluation est mis au point pour l'année après consultation auprès

des différents secteurs du Ministère, et présenté au Comité d'évaluation et de vérification pour examen et approbation. Ce plan donne à la Direction de l'évaluation des programmes le mandat de procéder aux projets d'évaluation qu'il contient. Le Comité d'évaluation et de vérification approuve également un plan d'évaluation pluriannuel (ci-annexé) qui est mis à jour tous les printemps et inclus dans le Plan opérationnel pluriannuel du ministère à l'automne.

Tous les projets d'évaluation débutent par la rédaction d'une étude préparatoire et d'un mandat qui servent à déterminer les questions qui devront être examinées dans le cadre de l'évaluation, les méthodes à employer, le calendrier d'évaluation et les ressources nécessaires. En ce qui concerne la détermination des questions, les principaux intervenants (i.e. les gestionnaires du programme, les clients, les observateurs et les cadres supérieurs du Ministère) sont généralement consultés au cours de la phase préparatoire. L'étude préparatoire et le mandat sont soumis au CEV pour examen et approbation, après quoi l'évaluation est menée conformément au mandat approuvé.

La Direction de l'évaluation des programmes a recours, dans toute la mesure du possible, à des comités directeurs et consultatifs composés d'employés clés du programme et parfois de représentants des organismes centraux, chargés de guider et de donner des conseils sur la conduite de l'évaluation. Dans la plupart des cas, nous tentons dès le départ de trouver à l'extérieur un expert réputé spécialiste du domaine évalué, que nous embauchons en qualité de conseiller pour la durée de l'évaluation. Ainsi, pour l'évaluation portant sur la délivrance de permis, l'allocation des ressources et la réglementation que nous effectuons présentement sur la côte pacifique, nous avons retenu les services de Peter Pearse, spécialiste de l'université de la Colombie-Britannique, qui agit à titre de conseiller durant l'évaluation. Vous vous souvenez peut-être que monsieur Pearse a présidé au début des années 1980 la Commission royale sur la Politique des pêches dans le Pacifique. Donc, le fait de recourir à des experts renommés et à des comités directeurs et consultatifs améliore considérablement la crédibilité et l'acceptabilité des évaluations auprès des différents secteurs du Ministère. Tout au long d'une évaluation, de fréquentes rencontres sont organisées avec le personnel du programme afin d'éviter les malentendus et les surprises. Le rapport d'évaluation comprenant les constatations et les recommandations est présenté aux secteurs et aux SMA intéressés avant d'être soumis au CEV pour examen et approbation.

Le rapport d'évaluation comprend généralement deux documents, soit un compte rendu contenant le détail des constatations et des conclusions de l'évaluation et un sommaire incluant des recommandations. Un an après que le CEV a approuvé les recommandations de l'évaluation, la Direction de l'évaluation des programmes doit assurer un suivi. Elle communique alors avec le secteur en cause pour le prier de préparer un rapport sur l'état d'avancement des mesures d'application des recommandations, rapport qui est présenté au CEV pour examen et pour action.

La Direction de l'évaluation des programmes est souvent chargée d'élaborer un cadre d'évaluation pour les nouveaux programmes ou les nouvelles initiatives du Ministère. Un tel cadre permet d'établir, dès le début d'un programme nouveau ou remanié, un plan en vue de son évaluation ultérieure. Ce plan énumère les critères qui serviront à l'évaluation, de même

que les données à recueillir. Les cadres d'évaluation servent aussi à établir au départ que les activités de programme doivent logiquement se traduire par la réalisation des objectifs. Dans certains cas, le cadre d'évaluation sert à critiquer la conception des programmes, ce qui permet de s'assurer qu'ils sont implantés efficacement. Les constatations et les recommandations des cadres d'évaluation sont présentées au CEV de la même façon que les autres travaux d'évaluation.

5. Planification de l'évaluation

Afin de faciliter l'évaluation des programmes, les activités de P&O sont divisées en vingt unités ou composantes d'évaluation, à savoir :

- Hydrographie
- Océanographie physique
- Océanographie chimique
- Estimation des ressources
- Estimation de l'habitat
- Science de l'aquiculture et de la mise en valeur
- Délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation dans l'Arctique
- Délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation dans l'Atlantique
- Délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation dans le Pacifique
- Supervision, contrôle et surveillance dans l'Atlantique
- Supervision, contrôle et surveillance dans le Pacifique
- Supervision, contrôle et surveillance dans l'Arctique
- Gestion, remise en état et amélioration de l'habitat
- Programme de mise en valeur des salmonidés
- Ententes auxiliaires fédérales-provinciales sur le développement des pêches
- Programme de développement des pêches de l'Atlantique

- Ports pour petits bateaux
- Programme d'aide (RABP, LPAOP, Office de soutien des prix du poisson et approvisionnement en appâts)
- Inspection
- Affaires internationales (incluant les commissions internationales)

Aux fins de la planification, ces composantes doivent être placées dans l'ordre selon lequel elles seront évaluées. La Direction d'évaluation des programmes procède à un exercice annuel de planification pour guider et aider les cadres supérieurs à décider des priorités d'évaluation, c'est-à-dire de l'ordre dans lequel les évaluations seront faites. Dans le cadre de cet exercice, chaque composante reçoit une note en fonction de huit facteurs décisionnels clés. Plus la note est élevée, plus la composante est évaluée tôt. Les huit facteurs en question sont les suivants :

- Les besoins des cadres supérieurs en matière d'évaluation de programme,
- Les préoccupations de l'administration centrale à l'égard du rendement du programme,
- La mesure dans laquelle le rendement du programme peut affecter le rendement d'autres programmes du Ministère,
- Le délai écoulé depuis la dernière évaluation,
- Le budget du programme,
- L'incidence du programme sur l'économie,
- L'importance de la controverse publique suscitée par le programme, et
- la responsabilité potentielle en cas de négligence attribuable à un mauvais rendement du programme.

Les vingt composantes sont notées en fonction des huit facteurs après discussion avec des cadres supérieurs, des représentants des organismes centraux et des gestionnaires de programme. Si tous les facteurs sont évalués selon la même échelle numérique, le Ministère accorde plus de poids à certains. Par exemple, l'importance accordée aux besoins des cadres supérieurs est égale à celle des sept autres facteurs combinés, étant donné que ces cadres sont les principaux clients de l'évaluation des programmes. Ce système de planification des évaluations constitue une approche structurée et rationnelle qui permet de déterminer si une composante donnée mérite d'avoir la priorité et donc d'être évaluée plus tôt. Il faut toutefois noter que cet outil de planification est conçu simplement comme un guide pour aider le

Comité d'évaluation et de vérification à décider des priorités d'évaluation à court et à long terme. La décision finale revient aux cadres supérieurs.

Si l'évaluation des vingt composantes énumérées ci-dessus représente la plus grande partie du travail de la Direction de l'évaluation des programmes, celle-ci doit aussi répondre aux demandes des cadres supérieurs pour des évaluations particulières portant sur des combinaisons de composantes ou sur des aspects précis d'une ou de plusieurs composantes. Par exemple, en 1990-1991, la Direction procédera à une évaluation du Programme scientifique de P&O dans l'Arctique. Cette évaluation portera sur toutes les activités de recherche du Ministère, l'hydrographie, l'océanographie physique et chimique, et l'estimation des ressources et de l'habitat, dans une région unique et fascinante, l'Arctique canadien. Les cadres supérieurs demandent aussi parfois à la Direction de produire des cadres d'évaluation pour de nouvelles initiatives ou de nouveaux programmes, ou d'examiner des questions qui ne sont pas incluses dans les composantes énumérées ci-dessus.

6. Ressources consacrées à l'évaluation des programmes

La Direction de l'évaluation des programmes dispose de cinq années-personnes correspondant à cinq postes d'employés nommés pour une période indéterminée, c'est-à-dire un poste de directeur, trois postes de gestionnaire d'évaluation et un adjoint à l'évaluation. Le personnel de la Direction s'emploie surtout à gérer le travail des experts-conseils chargés de réaliser des projets d'évaluation.

Le budget d'exploitation de la Direction de l'évaluation des programmes est de 452 000 \$ pour 1990-1991, niveau comparable à celui des trois dernières années. Il sert surtout à embaucher des experts-conseils pour aider à l'exécution des projets d'évaluation.

7. Autres activités d'examen à P&O

Même si la Direction de l'évaluation des programmes exerce en permanence la fonction principale d'examen de l'efficacité des programmes au sein du Ministère, on y retrouve d'autres formes d'examen des programmes dont la plus importante concerne la fonction de vérification interne. Le mandat de la vérification interne consiste à évaluer les opérations du Ministère, y compris ses activités administratives, afin de conseiller les cadres au sujet de l'efficacité, de l'économie et du bon fonctionnement des pratiques et contrôles internes de gestion. La Vérification interne complète le travail des responsables de l'évaluation des programmes lesquels, par contraste, cherchent davantage à déterminer si un programme donné est encore pertinent ou nécessaire, dans quelle mesure il atteint ses objectifs, quelles sont ses répercussions externes sur le public, en cherchant aussi des formules pouvant offrir un meilleur rapport coût-avantages.

Le Ministère peut compter sur des spécialistes en analyse économique et commerciale en poste au Secteur de la planification des politiques et des programmes à l'Administration centrale

aussi bien que dans les régions. Ceux-ci mènent à l'occasion des études sur l'efficacité rattachées au mandat de développement économique et de marketing du Ministère.

Le Ministère crée à l'occasion des groupes d'étude chargés d'examiner des problèmes opérationnels particuliers rattachés à la délivrance des permis, à l'allocation des ressources, à l'application des règlements, etc. Ces groupes d'étude cherchent habituellement à déterminer la nature et la portée de problèmes particuliers relatifs à l'exécution des programmes. Ils fournissent aussi des conseils pratiques et une orientation générale à la haute direction sur la façon de résoudre des problèmes précis.

Enfin, le ministre, à l'occasion, commande aussi des études spéciales ou crée des groupes d'étude pour examiner de grandes questions concernant les pêches, par exemple le rapport Harris, le groupe d'étude Kirby, l'enquête Pearse, etc.

8. Exemples du travail de la Direction de l'évaluation des programmes

Dans la présente section, nous examinerons certains exemples d'études et de cadres d'évaluation produits par la Direction de l'évaluation des programmes depuis sa création. On s'emploie surtout à énoncer clairement les principales conclusions de ces évaluations et à indiquer certains des avantages directs et indirects qui en ont découlé.

Évaluation du Programme de mise en valeur des salmonidés du Pacifique

Le premier exemple concerne l'évaluation du Programme de mise en valeur des salmonidés du Pacifique réalisé en 1985 à la demande du Conseil du Trésor. La création de ce programme remonte à 1977. Il représentait un engagement officiel de la part du gouvernement fédéral et du gouvernement de la Colombie-Britannique visant à doubler les stocks de saumon et de truite anadrome jusqu'à leurs niveaux historiques d'abondance. Cela supposait une augmentation de la production annuelle d'environ 70 millions de kilogrammes. Cet accroissement de la production constituait un moyen d'atteindre certains objectifs précis sur le plan économique et social, y compris une augmentation du revenu national, des possibilités d'emploi pour les autochtones et les collectivités défavorisées aussi bien que de nouvelles possibilités de loisirs. Jusqu'à maintenant, les dépenses du programme se sont élevées à environ 300 millions de dollars. Cet argent a été principalement consacré à la construction et à l'exploitation de grandes piscifactures, d'aires de ponte artificielles ainsi qu'à la restauration de l'habitat et à la fertilisation des lacs pour en accroître la productivité. Des sommes importantes ont aussi été consacrées à des installations de moindre envergure, destinées principalement à la formation des autochtones et à la promotion du programme auprès du public.

La principale conclusion de l'évaluation se résumait ainsi : il était impossible d'évaluer l'atteinte des objectifs de production de poisson de ce programme et des avantages économiques qui en découlent faute de données réelles sur la production de salmonidés dans le cadre du programme. En deuxième lieu, l'évaluation a permis de faire ressortir certains risques importants, à la fois pour la pêche et pour l'environnement, rattachés aux méthodes de

mise en valeur utilisées par le programme. En effet, il y avait des signes de plus en plus nombreux d'interaction nocive entre la production de certaines installations du PMVS et les stocks naturels de salmonidés, aboutissant au remplacement et à l'affaiblissement des seconds par les premiers. On a aussi constaté, à l'examen des chiffres de production de grandes piscifactoreries de saumon aux États-Unis, une tendance troublante à une chute graduelle de la production de certaines de ces installations.

Ces conclusions de l'évaluation ont incité les gestionnaires du programme à insister davantage dorénavant sur des formes naturelles de mise en valeur. Constatant l'impossibilité de mesurer la production supplémentaire de poisson résultant du PMVS, le Comité d'évaluation et de vérification a demandé qu'on prépare un cadre détaillé d'évaluation du programme. Cette mesure visait à s'assurer que les gestionnaires recueillent les données nécessaires permettant de mieux évaluer la production à l'avenir. Grâce à ce cadre d'évaluation, la Région du Pacifique est à mettre en oeuvre un système amélioré d'évaluation des stocks ainsi qu'un programme de recherche plus avancé destiné à améliorer notre compréhension de l'interaction entre les stocks naturels de salmonidés et les stocks mis en valeur. Une évaluation du Programme fondée sur ces statistiques de production améliorées et sur les résultats de cette recherche est prévue pour 1992-1993.

Évaluation de la supervision, du contrôle et de la surveillance

Un autre exemple concerne les activités d'un personnel d'environ 750 agents des pêches permanents et saisonniers chargés d'appliquer les règlements sur les pêches et assurant ainsi la réalisation effective des plans de gestion des pêches. Ces agents doivent présentement faire appliquer plus de 3 000 dispositions réglementaires, avec un budget annuel de plus de 128 millions de dollars. Les besoins de biens d'équipement relatifs à ces activités sont eux aussi considérables. Le coût d'un gros patrouilleur hauturier, capable de se rendre à la limite de 200 milles, dépasse maintenant les 25 millions de dollars.

Entre 1982 et 1985, la Direction de l'évaluation des programmes a mené trois études d'évaluation distinctes englobant la Région du Pacifique, les trois subdivisions de la Région de l'Atlantique et la Région du Québec. Ces études d'évaluation ont porté principalement sur l'effet de dissuasion assuré par notre programme d'application de la loi et des règlements sur les pêches. Étant donné que les infractions à la réglementation sur les pêches sont motivées par des facteurs économiques, on a décidé, pour mesurer cet effet de dissuasion, de quantifier l'avantage économique escompté par les pêcheurs et le degré de risque qu'ils estimaient courir en commettant divers types d'infraction aux règlements dans diverses pêches.

Dans toutes les régions, la principale conclusion a été que notre système actuel d'application des règlements avait un effet peu dissuasif; en conséquence, il était avantageux pour les pêcheurs d'enfreindre la loi. Les risques de se faire prendre ont été jugés très faibles. On a aussi estimé qu'une augmentation du coût des amendes renforcerait beaucoup l'effet de dissuasion.

Depuis l'exécution des études d'évaluation, le Ministère a augmenté sensiblement les amendes pour certaines infractions et de nouvelles augmentations sont prévues. La capacité

d'application des règlements a également été nettement renforcée dans certaines pêcheries. En collaboration avec la Direction de l'évaluation des programmes, les gestionnaires de l'application des règlements ont maintenant adopté les méthodes mises au point pour mesurer l'effet de dissuasion du programme en vue d'en faire le point de départ d'un modèle de planification de programme. Ce modèle permettra non seulement de déterminer les types de méthodes d'application réglementaire les plus efficaces pour créer un effet de dissuasion dans certaines pêcheries particulières, mais encore il permettra aussi d'assurer une répartition des ressources utilisées à cette fin par les gestionnaires aussi avantageuse que possible sur le plan stratégique et sur celui des coûts.

Évaluation du Programme d'aide pour les bateaux de pêche

Un troisième exemple dont j'aimerais discuter est l'évaluation du Programme d'aide pour les bateaux de pêche (PABP) terminée en 1985. Le Programme a été mis sur pied en 1942 afin d'apporter une aide financière aux pêcheurs en vue de remplacer ou de modifier leurs vieux bateaux de pêche. Entre 1975 et 1986, le Programme a versé aux pêcheurs environ 100 millions de \$.

Au moment de cette évaluation, le Programme poursuivait trois objectifs généraux : fournir une aide financière aux pêcheurs (aux pêcheurs côtiers surtout), soutenir l'industrie de la construction des bateaux dans les Maritimes et améliorer la qualité des débarquements de poissons et la sécurité des bateaux de pêche.

Entre 1980 et 1983 inclusivement, c'est-à-dire la période visée par l'évaluation, 888 pêcheurs ont reçu du PABP une subvention pour remplacer leur bateau, soit environ 30 p. 100 de l'ensemble des pêcheurs qui ont remplacé leur bateau au cours de cette période. Même si ces pêcheurs ont reçu de l'aide du PABP, on ne pouvait pas nécessairement attribuer au Programme chacune de leurs décisions de remplacer leur bateau. Il a alors fallu évaluer le nombre de pêcheurs qui ont reçu de l'aide du Programme et qui n'auraient pas été en mesure de remplacer leur bateau sans cette aide. En termes d'évaluation, on parle de mesurer l'effet additionnel attribuable au programme.

L'évaluation a montré que l'on pouvait attribuer seulement 30 p. 100 des nouveaux bateaux subventionnés à l'aide apportée par le Programme. En corollaire, 70 p. 100 des bénéficiaires auraient remplacé leur bateau sans cette aide. Ils ont jugé néanmoins que la subvention avait été utile parce qu'elle leur a permis d'acheter des bateaux plus dispendieux et mieux équipés.

L'évaluation a montré aussi que le remplacement des bateaux aidait les pêcheurs à augmenter de manière significative leur revenu brut, principalement grâce à des prises plus élevées rendu possibles par une hausse de 15 à 20 p. 100 de leur capacité de capture. Par contre, l'évaluation a fait remarquer que toute augmentation des prises par les bateaux plus récents se fait nécessairement aux dépens des bateaux plus anciens, dans un contexte où le total des prises admissibles pour l'ensemble des pêcheurs diminue, comme cela était le cas au début des années 80.

La nécessité de l'aide versée pour le remplacement des bateaux de pêche a été examinée tant du point de vue de l'état des vieux bateaux qui ont été remplacés que de la situation socio-économique des pêcheurs qui ont reçu de l'aide. Nous avons trouvé que l'aide du Programme a été effectivement versée pour le remplacement de vieux bateaux qui avaient le plus besoin d'être remplacés. Par contre, le Programme n'a pas réussi aussi bien à rejoindre les pêcheurs qui avaient le plus besoin d'aide. En effet, les bénéficiaires du Programme appartenaient à toutes les catégories de revenu sans distinction.

L'évaluation a conclu dans l'ensemble que le Programme n'était pas très efficace à cause de son faible effet additionnel. En outre, on a constaté que le Programme était encore moins efficace quand on considère l'incidence du remplacement des bateaux sur l'augmentation de la capacité de pêche et des prises (augmentations obtenues le plus souvent aux dépens des autres pêcheurs qui possèdent des bateaux plus anciens). Cette situation provient du fait que les pêches dans l'Atlantique sont caractérisées par un trop grand nombre de pêcheurs, de faibles revenus, une trop grande capacité de la flotte et une baisse des stocks de poissons. On pouvait aussi remettre en question l'efficacité d'un programme incapable de réserver son aide aux pêcheurs qui ont le plus besoin d'aide financière. En conséquence, on a recommandé à la haute direction d'examiner attentivement la raison d'être du PABP à la lumière des résultats de l'évaluation. En février 1986, le Ministre des Pêches et Océans a annoncé que le Programme prendrait fin en 1987.

Évaluation des opérations de la flotte de navires

Cet exemple de l'évaluation des opérations de la flotte de navires est différent des exemples précédents parce qu'il porte principalement sur une fonction de soutien essentielle à de nombreux programmes du Ministère. Étant donné l'importance déterminante des bateaux pour la fourniture des programmes de Pêches et Océans et le coût élevé de leur exploitation, on a effectué en 1987-1988 une évaluation de l'efficacité des opérations des navires du Ministère quant au soutien des activités du Ministère liées à la gestion des pêches et à la recherche scientifique. Cette évaluation a établi que la conception, le matériel et le nombre de bateaux à l'appui des activités scientifiques étaient généralement adéquats, malgré la nécessité de remplacer dans la flotte un certain nombre de bateaux anciens ou affrétés. En ce qui concerne la flotte des patrouilleurs de pêche, alors que la flotte des patrouilleurs océaniques semblait adéquate, l'évaluation a aussi permis d'établir que le Ministère n'avait pas suffisamment de bateaux côtiers, à courte et moyenne distance, pour faire appliquer efficacement la loi sur l'une ou l'autre des côtes canadiennes. Des pêches et des bancs de pêche importants étaient par conséquent laissés pratiquement sans protection.

Cette pénurie de bateaux est aggravée par le fait qu'une bonne partie de la flotte des patrouilleurs côtiers est vieillissante et qu'un bon nombre de bateaux ne sont pas parfaitement adaptés aux exigences actuelles et futures des programmes. Par exemple, certaines des pêches côtières de l'Atlantique se sont déplacées, avec les années, plus loin au large. À Terre-Neuve et en Nouvelle-Écosse, un certain nombre de pêches côtières s'étendent maintenant jusqu'à 60 milles au large alors que les patrouilleurs qui leur sont assignés ne conviennent que pour des parcours limités à 20 milles des côtes. Ces patrouilleurs ont été conçus au moment où la pêche côtière avait lieu beaucoup plus proche des côtes. Par conséquent, l'évaluation a conclu

que les nouveaux patrouilleurs côtiers devraient pouvoir naviguer plus loin au large, aux mêmes endroits, dans les mêmes conditions météorologiques et en même temps que la flotille de pêche.

Le Ministère a présenté au Conseil du trésor une demande bien documentée de ses besoins. Il a obtenu des augmentations substantielles de ressources pour remplacer les plus vieux bateaux de la flotte et, dans certains cas, remplacer les bateaux inadéquats.

Évaluation du Service hydrographique

L'hydrographie relève du Service hydrographique du Canada (SHC), qui appartient à Pêches et Océans. Le SHC est responsable de la cartographie marine au Canada, et à ce titre, il rassemble des renseignements hydrographiques et publie des cartes et des renseignements sur la navigation pour les eaux navigables du Canada. Dans le cadre d'une demande du Cabinet qui visait l'évaluation de tous les grands programmes de relevés du gouvernement fédéral, la haute direction du Ministère a demandé que soit effectuée une évaluation du programme hydrographique.

Pour mener à bien cette évaluation, la Direction de l'évaluation de programme a interrogé un grand nombre d'utilisateurs : des marins de la navigation commerciale, des plaisanciers, des pêcheurs et des utilisateurs gouvernementaux. Des entrevues ont également eu lieu avec des experts en hydrographie du secteur privé et des universités. Le consensus général qui s'est dégagé est que la qualité d'ensemble et la fiabilité des renseignements hydrographiques rassemblés et fournis par le SHC sont très élevées, et qu'elles sont à la hauteur de ce qui se fait de mieux dans le monde. Le SHC est également considéré comme un chef de file mondial en matière de recherche et de développement visant à mettre au point de nouvelles techniques hydrographiques.

L'excellence technique des données et des programmes de développement technologique du SHC est irréprochable. L'évaluation a cependant révélé que le SHC n'a pas toujours réussi à communiquer son message à ses divers publics quant à la variété, l'utilité et l'excellence de ses produits. Il existe de nombreuses possibilités de développement de produits de spécialité à l'intention des plaisanciers, possibilités en grande partie inexploitées jusqu'à maintenant. Le SHC n'a pas non plus réussi à transférer au secteur privé un nombre suffisant de ses produits prototypes de R & D et à les commercialiser. L'évaluation a recommandé que le SHC examine attentivement la possibilité de transférer au secteur privé la responsabilité du développement, de l'impression, de la commercialisation et de la diffusion de ses produits. L'évaluation a également recommandé que le SHC étudie avec soin ses relations actuelles avec l'industrie privée hydrographique dans le but d'en renforcer le potentiel au Canada.

Les recommandations, les résultats et les conclusions ont été présentés à un comité consultatif interministériel présidé par le sous-ministre adjoint principal et qui comprenait des représentants du Conseil du Trésor, du ministère d'État des Sciences et de la Technologie, du Bureau du contrôleur général, du ministère de l'Énergie, des Mines et des Ressources et du ministère des Pêches et des Océans. Le comité a avalisé l'évaluation, et a également confirmé

qu'à cause de la demande du Cabinet concernant les grands programmes de relevés, les résultats devaient en être communiqués au Conseil du Trésor.

Cadre d'évaluation de la Politique nationale sur l'habitat du poisson

Le dernier exemple dont je vais parler est un cadre d'évaluation qui a été mis au point pour la nouvelle politique du Ministère concernant l'habitat du poisson. En réponse au problème des pertes toujours croissantes d'habitats productifs, le Ministère a publié, en octobre 1986, une nouvelle politique concernant la gestion de l'habitat du poisson. Cette nouvelle politique pose un objectif ambitieux : il s'agit non seulement de faire cesser la tendance actuelle de perte d'habitat, mais aussi d'accroître la capacité naturelle de production des habitats du poisson dans tout le Canada. Pour atteindre ce but, on propose d'appliquer le principe d'aucune perte nette lorsqu'on traite ou qu'on négocie avec des gens qui projettent de transformer ou d'utiliser des habitats productifs à d'autres fins. Pour qu'il n'y ait pas de perte nette, il faudra que les pertes dans la capacité de production soient compensées d'une façon ou d'une autre. Pour qu'il y ait des gains nets dans la capacité de production des habitats du poisson, il faudra aussi poursuivre un programme actif de restauration et de développement des habitats.

La haute direction a demandé un cadre d'évaluation de la nouvelle politique afin d'assurer que l'évaluation future de la politique puisse donner des renseignements sûrs concernant le degré d'atteinte des objectifs mentionnés.

Le cadre d'évaluation a permis de constater qu'une augmentation nette de la capacité de production de l'habitat du poisson au Canada représente une tâche énorme et qu'il faudra probablement plusieurs décennies pour y arriver. De plus, nous ne disposons d'aucune méthode pratique nous permettant de mesurer les changements dans la capacité de production; le développement d'une telle méthodologie prendra des années. Le cadre d'évaluation a recommandé que les scientifiques qui s'occupent de l'habitat au sein de P&O fassent un effort concerté pour identifier des approches pratiques que les gestionnaires du programme pourraient utiliser afin de mesurer les changements dans la capacité de production de l'habitat du poisson. Le développement de cette capacité est nécessaire pour la gestion du programme; elle permettra aussi d'évaluer dans quelle mesure les objectifs du programme sont en voie d'être atteints. Le cadre d'évaluation a également recommandé que les experts de l'habitat au sein du Ministère cherchent à déterminer s'il était possible de mettre au point un indice de la santé de l'habitat du poisson qui permettrait aux gestionnaires du programme de renseigner d'une façon continue la population canadienne sur les progrès réalisés dans la lutte contre les pertes continues d'habitat au Canada.

Les gestionnaires de l'habitat et les scientifiques du Ministère ont déjà réalisé quelques progrès dans la mise en oeuvre de ces recommandations à long terme, mais il faut bien reconnaître que le développement de la méthodologie et de la capacité pour évaluer de façon directe l'atteinte des objectifs va prendre du temps. C'est pourquoi le cadre d'évaluation a proposé comme mesure provisoire une approche plus immédiate, à court terme, pour faire une évaluation. Cette approche provisoire fixe une série de conditions préalables au programme qui nous semblent devoir être réalisées pour assurer à long terme l'atteinte des objectifs du programme. Parmi ces conditions préalables, il y a l'établissement de procédures efficaces

pour permettre d'appliquer le principe d'aucune perte nette, la capacité de pouvoir contrôler si les compensations adéquates pour les pertes d'habitat sont bien réalisées, les signes d'un engagement actif des gestionnaires d'habitat dans la planification de la gestion des pêches, etc. Les signes de la présence de ces dernières conditions préalables et des autres conditions permettraient à l'évaluation d'assurer à la haute direction que le programme est sur la bonne voie. Le cadre d'évaluation a recommandé qu'une évaluation provisoire ait lieu en 1990-1991; les gestionnaires du programme viennent de demander que cette évaluation provisoire soit repoussée en 1991-1992.

9. Conclusions

Par ces exemples et les autres renseignements contenus dans cet exposé, nous avons cherché à montrer au Comité le but, la portée et l'effet du travail accompli par la Direction de l'évaluation de programme au ministère des Pêches et des Océans. Une liste des autres projets et études d'évaluation que nous avons faits a été annexée. Il nous fera plaisir, à M. Bergeron et à moi, de répondre à toutes vos questions concernant la fonction d'évaluation de programme et les projets d'évaluation particuliers que nous avons complétés au sein du Ministère.

ANNEXE 1

MINISTÈRE DES PÊCHES ET DE L'ACVARIUM
1990-91 Budget des dépenses

Par Activité de travail - Par Région

Sciences														Pêches de l'Atlantique			Pêches dans le Pacifique et en eaux douces			Services d'inspection Internationales		Affaires Internationales		Politiques intégrées et soutien de programmes			(A-P) TOTAL (\$ Millions)
Sciences														Pêches de l'Atlantique			Pêches dans le Pacifique et en eaux douces			Services d'inspection Internationales		Affaires Internationales		Politiques intégrées et soutien de programmes			
	Sciences biologiques	Sciences physiques et chimiques	Hydrographie	Gestion des pêches et de l'habitat	Mise en valeur des ressources et de l'industrie	Gestion des pêches et de l'habitat	Mise en valeur des ressources et de l'industrie	Inspection	Affaires Internationales	Services Intégrés des politiques et de l'administration	Gestion des Immobilisations	Services régionaux des politiques et de l'administration															
TERRE-NEUVE	212 / 22.5	19 / 1.6	17 / 1.3	252 / 19.9	44 / 15.4			98 / 5.7		7 / .4	10 / 10.7	117 / 9.1	776 / 86.6														
SCOTIA FUNDY	301 / 27.6	218 / 19.2	134.0 / 11.0	328 / 22.9	6 / 1.3			102 / 6.2		9 / .5	10 / 12.6	219 / 15.1	1,327 / 116.4														
GOLFE	99 / 8.0			228 / 14.4	18 / 5.3			78 / 4.6		6 / .3	14 / 11.9	76 / 6.2	519 / 50.7														
QUÉBEC	140 / 14.1	37 / 2.7	41 / 4.0	105 / 9.2	11 / 6.7			65 / 3.7		4 / .2	7 / 7.1	94 / 6.9	504 / 54.6														
CENTRE ET ARCTIQUE	127 / 9.4	72 / 6.8	88 / 7.4	62 / 6.5	22 / 3.4	62 / 6.5	22 / 3.4	75 / 4.3		3 / .2	11 / 7.5	95 / 6.3	555 / 51.8														
PACIFIQUE	225 / 20.2	151 / 16.5	105 / 7.9	522 / 43	201 / 39	522 / 43	201 / 39	79 / 4.4		10 / .6	26 / 7.7	227 / 16.9	1,546 / 156.2														
ADMINISTRATION CENTRALE	45 / 9.1	42 / 4.7	90 / 7.5	42 / 9.5	7 / 1.1	43 / 4.9	29 / 4.7	17 / 4.7		361 / 52.5	36 / 109.7		712 / 208.4														
(A-P) TOTAL (\$ Millions)	1,149 / 110.9	539 / 51.5	475 / 39.1	955 / 75.9	86 / 29.8	627 / 54.4	223 / 42.4	526 / 33.6	17 / 4.7	400 / 54.7	114 / 167.2	828 / 60.5	5,939 / 724.7														

ANNEXE 2

PLAN D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES DU MPO
(1989-90 à 1997-98)

1990-91

- Évaluation de la Délivrance de permis, de l'allocation des ressources et de la réglementation (commencée en 1989-90)
- Évaluation de la Science de l'aquiculture et de la mise en valeur (commencée en 1989-90)
- Ententes auxiliaires sur le développement des pêches

Québec - étude d'évaluation
Terre-Neuve - cadre d'évaluation
Î.-P.-É. - cadre d'évaluation
Nouveau-Brunswick - cadre d'évaluation

Le rôle de la Direction de l'évaluation des programmes est de conseiller les régions qui ont la responsabilité d'exécuter ces cadres et cette étude et d'assurer la liaison avec le Comité d'évaluation et de vérification. Les deux premiers projets de la liste ci-dessus devaient être complétés l'an dernier. Cependant, à cause d'imprévus, leur parachèvement a été reporté à cette année. Entre temps, deux Ententes de coopération ont été signées avec le Nouveau-Brunswick et l'Île-du-Prince-Édouard pour lesquelles il faut préparer des cadres d'évaluation.

- Évaluation de la Recherche dans l'Arctique

À noter que la plus grande partie du travail de planification de cette évaluation a été faite l'année dernière. L'approbation d'entreprendre l'évaluation a été cependant retardée jusqu'à ce qu'un SMA responsable des Sciences ne soit nommé.

- Nouvelle politique sur l'aquiculture - cadre d'évaluation
- Évaluation de l'Estimation de l'habitat et des recherches connexes
- Évaluation du Développement des pêches de l'Atlantique

(SUGGÉRÉ)

- Nouvelle politique sur les pêches récréatives - cadre d'évaluation
- Programme d'exportation par mer du saumon et du hareng du Pacifique - cadre d'évaluation

1991-92

- Gestion, remise en état et amélioration de l'habitat
- Délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation dans l'Atlantique
- Estimation des ressources et recherches connexes, y compris l'océanographie biologique

1992-93

- Programme des ports pour petits bateaux
- Programme de mise en valeur des salmonidés
- Programme d'exportation par mer du saumon et du hareng du Pacifique
- Entente avec Terre-Neuve sur le développement des pêches côtières

1993-94

- Océanographie chimique
- Océanographie physique
- Ententes de coopération avec le Nouveau-Brunswick et l'Î.-P.-E. sur le développement des pêches

1994-95

- Supervision, contrôle et surveillance dans l'Atlantique
- Supervision, contrôle et surveillance dans le Pacifique
- Programme d'allocations aux entreprises dans le Golfe du Saint-Laurent

1995-96

- Délivrance de permis, allocation des ressources et réglementation dans l'Arctique
- Inspection

1996-97

- Supervision, contrôle et surveillance dans l'Arctique
- Affaires internationales

1997-98

- Hydrographie
- Programme d'aide

ANNEXE 3

MINISTÈRE DES PÊCHES ET DES OCÉANS

Projets complétés par la Direction de l'évaluation des programmes
(de 1980 à Mai 1990)

(PROJETS COMPLÉTÉS)

1. PROGRAMME DES AGENTS DE SERVICE COMMUNAUTAIRE DANS LES MARITIMES - Étude d'évaluation
(JAN. 1980)
2. ADMINISTRATION CENTRALE DU SECTEUR DES SCIENCES OCÉANIQUES ET AQUATIQUES (Excluant l'hydrographie) - Étude d'évaluation
(MAI 1980)
3. PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(SEPT. 1980)
4. PORTS POUR PETITS BATEAUX - Étude préparatoire à l'évaluation
(SEPT. 1980)
5. PROGRAMME ET POLITIQUE SUR LES PÊCHES AUTOCHTONES - Étude préparatoire à l'évaluation
(OCTOBRE 1980)
6. SERVICES TECHNIQUES ET D'INGÉNIÉRIE DU SECTEUR DES SCIENCES OCÉANIQUES ET AQUATIQUES - Étude préparatoire à l'évaluation
(NOVEMBRE 1980)
7. PROGRAMME D'AIDE ET DE SUBSIDES AUX PÊCHES - Étude préparatoire à l'évaluation
(NOVEMBRE 1980)
8. PROGRAMME DES LANGUES OFFICIELLES - Examen
(MARS 1981)
9. PROGRAMME D'INSPECTION DU POISSON - Étude préparatoire à l'évaluation
(MARS 1981)
10. PORTS POUR PETITS BATEAUX - Étude d'évaluation
Phase I - Examen et évaluation du plan quinquennal opérationnel
(AOÛT 1981)

11. PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES PÊCHERIES DE L'ATLANTIQUE - Étude d'évaluation
(NOVEMBRE 1981)
12. GESTION DE L'HABITAT DU POISSON - Étude préparatoire à l'évaluation
(NOVEMBRE 1981)
13. PROGRAMME D'INSPECTION DU POISSON - Étude d'évaluation
(JANVIER 1982)
14. PROGRAMME D'ASSURANCE DES BATEAUX DE PÊCHE - Étude d'évaluation
(JANVIER 1982)
15. PROGRAMME DE SURVEILLANCE ET D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(FÉVRIER 1982)
16. PROGRAMME DES PORTS POUR PETITS BATEAUX - Étude d'évaluation
Phase II - L'évaluation quantitative du programme
(MARS 1982)
17. PROGRAMME DE LA GESTION DE L'HABITAT DU POISSON - Examen
(AVRIL 1982)
18. OCÉANOGRAPHIE PHYSIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(SEPT. 1982)
19. SURVEILLANCE ET APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE - Étude d'évaluation
(FÉVRIER 1983)
20. LOI SUR LES PRÊTS POUR L'AMÉLIORATION DES PÊCHES - Étude d'évaluation
(MARS 1983)
21. SURVEILLANCE ET APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DANS L'ATLANTIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(JUN 1983)
22. PROGRAMME DE RACHAT DES HOMARDIERS - Étude d'évaluation
(JUILLET 1983)
23. OCÉANOGRAPHIE PHYSIQUE - Étude d'évaluation
(OCTOBRE 1983)
24. PROGRAMME D'AIDE POUR LES BATEAUX DE PÊCHE - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1983)

25. ACTIVITÉS DE RECHERCHE ET D'ANALYSE ÉCONOMIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1983)
26. PROGRAMME D'ÉCOLOGIE MARINE - Étude préparatoire à l'évaluation
(JANVIER 1984)
27. PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS - Étude préparatoire à l'évaluation
(JUILLLET 1984)
28. SURVEILLANCE ET APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DANS L'ATLANTIQUE - Étude d'évaluation
(OCTOBRE 1984)
29. PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1984)
30. NAVIRES DU SECTEUR DES SCIENCES OCÉANIQUES ET DES LEVÉS - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1984)
31. OPÉRATIONS DES NAVIRES DU SECTEUR DES PÊCHES DANS LA RÉGION DU PACIFIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(MAI 1985)
32. OPÉRATIONS DES NAVIRES DU SECTEUR DES PÊCHES DANS L'ATLANTIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(MAI 1985)
33. OFFICE DE SOUTIEN DES PRIX DU POISSON - Étude préparatoire à l'évaluation
(MAI 1985)
34. PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS - Étude d'évaluation
(AOÛT 1985)
35. UNE ANALYSE ÉCONOMIQUE DE L'EFFET DISSUASIF DU PROGRAMME DE SURVEILLANCE ET D'APPLICATION RÉGLEMENTAIRE DANS LA RÉGION DU QUÉBEC - Étude d'évaluation
(AOÛT 1985)
36. PROGRAMME D'AIDE POUR LES BATEAUX DE PÊCHE - Étude d'évaluation
(OCTOBRE 1985)

37. SERVICES DE FOURNITURE D'APPÂTS DANS L'ATLANTIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1985)
38. AIDE AUX PÊCHERIES - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1985)
39. PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DES PÊCHES - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉCEMBRE 1985)
40. OPÉRATIONS DES NAVIRES DU SECTEUR DES SCIENCES OCÉANIQUES ET DES LEVÉS - Étude d'évaluation
(FÉVRIER 1986)
41. PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE CARRIÈRE DES AGENTS DE PÊCHE - Cadre d'évaluation
(JUILLET 1986)
42. OFFICE DE SOUTIEN DES PRIX DU POISSON - Étude d'évaluation
(SEPT. 1986)
43. ÉVALUATION DU PROGRAMME SPÉCIAL DES ÎLES DE LA MADELEINE -
VOLET PÊCHES - Étude d'évaluation
(DÉC. 1986)
44. UN PROJET D'ÉVALUATION DU SERVICE HYDROGRAPHIQUE CANADIEN - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉC. 1986)
45. PROFIL DE LA FORMATION DISPENSÉE À P&O ET QUESTIONS D'ÉVALUATION POSSIBLES - Étude préparatoire à l'évaluation
(DÉC. 1986)
46. PROGRAMME D'AMÉLIORATION DE LA QUALITÉ - Étude d'évaluation
(DÉC. 1986)
47. PROGRAMME DES COMMUNICATIONS - Étude préparatoire à l'évaluation
(JUILLET 1987)
48. OPÉRATIONS DES NAVIRES DE PÊCHES ET OCÉANS - Étude d'évaluation
(AOÛT 1987)
49. UN PROJET D'ÉVALUATION DE LA COMMISSION DES PÊCHES DES GRANDS LACS -
Étude préparatoire à l'évaluation
(NOV. 1987)

50. SYSTÈME DE GESTION ADAPTATIVE DE LA RÉGION DU PACIFIQUE - Cadre d'évaluation
(DÉC. 1987)
51. TROIS ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES PÊCHES DANS LES MARITIMES - Cadre général d'évaluation
(JANVIER 1988)
52. POLITIQUE SUR LA GESTION DE L'HABITAT DU POISSON - Cadre d'évaluation
(FÉVRIER 1988)
53. FONCTION DE COMMUNICATIONS - Cadre d'évaluation
(MARS 1988)
54. PROGRAMME DE MISE EN VALEUR DES SALMONIDÉS DU PACIFIQUE - Cadre d'évaluation
(MARS 1988)
55. GESTION DES PÊCHES ET DE L'HABITAT DANS LE PACIFIQUE ET EN EAU DOUCE - Modèles d'efficacité
(MARS 1988)
56. SCIENCES BIOLOGIQUES - Modèles d'efficacité
(JUIN 1988)
57. PORTS POUR PETITS BATEAUX - Modèle d'efficacité et indicateurs du programme
(JUILLET 1988)
58. SERVICE HYDROGRAPHIQUE CANADIEN - Étude d'évaluation
(JUILLET 1988)
59. TROIS ENTENTES FÉDÉRALES-PROVINCIALES SUR LE DÉVELOPPEMENT DES PÊCHES DANS LES MARITIMES - Examens (i.e. ateliers)
(AOÛT 1988)
60. PROGRAMME DE DÉVELOPPEMENT DE CARRIÈRE DES AGENTS DE PÊCHE - Étude d'évaluation
(OCTOBRE 1988)
61. SERVICE HYDROGRAPHIQUE CANADIEN - Modèle d'efficacité
(FÉVRIER 1989)
62. COMMISSION DES PÊCHES DES GRANDS LACS - Étude d'évaluation
(MAI 1989)

-
63. PORTS POUR PETITS BATEAUX - Méthodologie pour justifier les années-personnes
Étude Spéciale
(MARS 1989)
 64. GESTION DES PÊCHES ET DE L'HABITAT DANS L'ATLANTIQUE - Modèles d'efficacité
(MARS 1989)
 65. SCIENCES PHYSIQUES - Modèle d'efficacité
(JUN 1989)
 66. PROGRAMME D'INSPECTION DU POISSON - Modèle d'efficacité
(JUN 1989)
 67. COMMUNICATIONS - Mandat d'un projet d'examen
(AOÛT 1989)
 68. DÉLIVRANCE DES PERMIS, ALLOCATION DES RESSOURCES ET DÉVELOPPEMENT
DE LA RÉGLEMENTATION DANS LE PACIFIQUE - Étude préparatoire à l'évaluation
(FÉVRIER 1990)
 69. SCIENCES AQUICOLES ET DE LA MISE EN VALEUR - Étude préparatoire à
l'évaluation
(JANVIER 1990)
-



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Fisheries and Oceans:

Mr. John F. Thomas, Comptroller;
Mr. R. Bergeron, Director, Program Evaluation Branch;

Mr. Peter Toews, Program Evaluation Manager, Program
Evaluation Branch.

Du ministère des Pêches et des Océans:

M. John F. Thomas, contrôleur;
M. R. Bergeron, directeur, Direction de l'évaluation des programmes;

M. Peter Toews, gestionnaire d'évaluations, Direction de
l'évaluation des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 24, 1990

Le jeudi 24 mai 1990

Issue No. 26
Seventh proceedings on:

Fascicule n° 26
Septième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 24, 1990
(32)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:08 a.m. this day, the Deputy Chairman, the Honourable Senator Roch Bolduc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Bolduc, Balfour, Beaudoin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (5)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March 1991, with the exception of Private Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A., Auditor General of Canada;

Ms. Maria Barrados, Principal, Audit Operations.

Mr. Dye made an opening statement, following which he and Ms. Barrados answered questions.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier suppléant du Comité

Serge Pelletier

Acting Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 24 MAI 1990
(32)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 h 08 sous la présidence de l'honorable sénateur Roch Bolduc, (vice-président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Bolduc, Balfour, Beaudoin, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (5)

Également présent du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes officiels du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit son examen du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins:

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth M. Dye, F.C.A., vérificateur général du Canada;

M^{me} Maria Barrados, directeur principal, Opérations de vérification.

M. Dye a fait une déclaration d'ouverture, après quoi M^{me} Barrados et lui-même répondent aux questions.

À 12 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 24, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Bolduc (*Deputy Chairman*) in the Chair.

The Deputy Chairman: Honourable senators, this is the seventh meeting of the committee. We have the pleasure of having Mr. Kenneth Dye, who is the Auditor General of Canada, with us this morning. Accompanying Mr. Dye is Ms. Maria Barrados. She is a Principal of Audit Operations. Mr. Dye, I understand you have a presentation. Please proceed.

Mr. Kenneth M. Dye, Auditor General of Canada: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure to appear before your committee. I enjoy these opportunities to speak to parliamentarians, particularly as you consider the role of program evaluation in the federal government. I am aware of the fact that you want to better understand how program evaluation can assist you in your examination of the 1990-91 Main Estimates.

Much of the work done by my office is a result of the duties assigned in the Auditor General Act of 1977. If you look at sections 5, 6 and 7 you see the essence of our responsibilities. It requires that I make examinations and inquiries as necessary to meet the reporting requirements of the act. As part of those responsibilities in section 7.2e I am directed to report matters of significance that include cases in which satisfactory procedures have not been established to measure and report the effectiveness of programs. Program evaluation provides one of the important ways of determining the effectiveness of government activities, and I am deliberately focusing my comments on program evaluation.

My office, contrary to evidence you may have before you, generally does not measure the effectiveness of government programs. In the case of section 7.2e it is management's responsibility to measure and report program effectiveness. My duty is to report when management has not done so satisfactorily.

The Government of Canada began to emphasize program evaluation as early as the 1960s to provide proof that expenditures on increasingly complex and costly public programs were cost effective. In 1977 the government formally adopted a policy of making deputy ministers responsible for evaluating their programs on a cyclical basis.

Our audit reports on program evaluation have included the results of our government-wide examinations, and we have commented on individual departmental examinations. Our approach to auditing program evaluation is described in one of

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 24 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Bolduc (*vice-président*) occupe le fauteuil.

Le vice-président: Honorables sénateurs, nous en sommes à la septième réunion du Comité. Nous avons le plaisir d'accueillir ce matin M. Kenneth Dye, le vérificateur général du Canada. Il est accompagné de M^{me} Maria Barrados, directrice, Opérations de vérification. Monsieur Dye, si je comprends bien, vous avez préparé une déclaration.

M. Kenneth M. Dye, vérificateur général du Canada: Merci, monsieur le président. Je suis heureux de témoigner devant votre Comité. Je me réjouis toujours de ces occasions de m'entretenir avec des parlementaires, plus particulièrement dans le cadre de l'examen que vous faites de l'évaluation des programmes dans l'administration fédérale. Je sais que vous voulez mieux comprendre l'aide que pourrait vous apporter l'évaluation des programmes dans l'examen que vous faites du Budget des dépenses de 1990-1991.

Une grande partie du travail accompli par mon bureau découle des fonctions qui lui sont dévolues en vertu de la Loi sur le Vérificateur général de 1977. Les articles 5, 6 et 7 énoncent l'essentiel de nos responsabilités. Je suis tenu d'effectuer les examens et les enquêtes nécessaires pour satisfaire aux dispositions de la Loi concernant les rapports. Dans le cadre de ces fonctions, je dois, aux termes de l'alinéa 7(2)e), signaler tout sujet important, notamment les cas où des procédés satisfaisants qui permettraient de mesurer l'efficacité des programmes et d'en faire rapport n'ont pas été établis. L'évaluation des programmes est l'un des outils importants qui permettent de mesurer l'efficacité des activités du gouvernement. C'est donc délibérément que je vais axer mes propos sur l'évaluation des programmes.

Mon bureau, contrairement à ce qui a pu vous être indiqué, ne mesure généralement pas l'efficacité des programmes du gouvernement. Comme il est indiqué à l'alinéa 7(2)e) de la Loi, il incombe aux gestionnaires de mesurer l'efficacité des programmes et d'en faire rapport. Mon devoir est de présenter un rapport lorsque les gestionnaires ne l'ont pas fait de façon satisfaisante.

Le gouvernement du Canada a commencé à accorder plus d'attention à l'évaluation des programmes, dès les années soixante, pour pouvoir prouver que les dépenses consacrées aux programmes publics de plus en plus coûteux et complexes étaient rentables. En 1977, le gouvernement a adopté officiellement une politique selon laquelle il incombait aux sous-ministres d'évaluer périodiquement leurs programmes.

Nos rapports de vérification sur l'évaluation des programmes englobent les résultats de nos examens d'envergure gouvernementale et de nos examens des ministères. Notre méthode de vérification de l'évaluation des programmes est décrite dans l'un de nos guides de vérification dont je crois vous avez déjà

[Text]

our audit guides, which I believe you have. I see that Senator Stewart has one in his hand.

In the 1977-78 government-wide study, we found few successful attempts at program evaluation. In a subsequent 1983 government-wide audit we found that departments had made considerable progress in planning and carrying out corporate program evaluations. Most major departments and many agencies had the basic infrastructure in place for evaluation. At that time we raised concerns about significant weaknesses in the methods used to carry out planned work, particularly in measuring program effectiveness.

In 1985 and 1986, following up on our 1983 audit, we found that the level of evaluation activity had remained stable. We also concluded that there had been an improvement in study methodology and in the way program evaluations were reported, although there were still some important deficiencies in individual studies.

We recently commenced a new government-wide audit of effectiveness measurement, its reporting and use, and we plan to report that to Parliament in 1993. It will include an examination of the program evaluation function, the quality of evaluations and their use. This will be a key audit as the function has now had sufficient time to mature. In our annual report chapters on individual departments, I have reported in the past and I will report again this year on significant matters of authority, economy, efficiency, and measurement of effectiveness issues.

Despite early indications of progress in the establishment of an evaluation function, we continue to find problems with the evaluation of individual programs. I continue to be concerned about the fact that interdepartmental programs are subjected to the same type of orderly review and evaluation as the departmental programs. There is a flaw in the plan. I have found an absence of evaluation in some instances where it could be reasonably expected, and problems have been found with time limits and quality. For example, in my last annual report I observed that apart from examinations of specific elements of the agreements the system of tax collection agreements in the Department of Finance had not been evaluated since its inception in 1962.

As another example, in our audit of the federal regulatory review process, we reviewed the evaluation of regulatory programs in selected branches in four departments to determine the extent to which they complied with changes in the regulatory process which was implemented in 1986. We concluded that improvements are needed in the evaluation of regulatory programs. All four departments had plans for evaluating the regulatory programs we reviewed. Only one department had conducted and finalized program evaluations of the regulatory

[Traduction]

un exemplaire. Je vois que le sénateur Stewart en tient un dans la main.

Lors d'une étude d'envergure gouvernementale réalisée en 1977-1978, nous avons relevé peu de tentatives réussies d'évaluation de programmes. Lors d'une vérification d'envergure gouvernementale effectuée en 1983, nous avons constaté que les ministères avaient fait de grands progrès dans la planification et la réalisation d'évaluations de leurs programmes. La plupart des grands ministères et bon nombre d'organismes possédaient l'infrastructure de base nécessaire à la mise en œuvre d'évaluations. À l'époque, nous avons soulevé des questions au sujet des méthodes utilisées pour effectuer les travaux planifiés, en particulier pour mesurer l'efficacité des programmes.

En 1985 et en 1986, dans le cadre d'un suivi de notre vérification de 1983, nous avons constaté que le nombre d'évaluations de programmes était demeuré stable. Nous avons également conclu que les méthodes d'étude et les rapports d'évaluation des programmes s'étaient améliorés, quoique certaines études présentaient des lacunes importantes.

Nous avons amorcé récemment une vérification d'envergure gouvernementale de la mesure de l'efficacité, des rapports qui en découlent et de leur utilisation. Nous prévoyons en faire le rapport en 1993. Cette vérification comprendra un examen de la fonction d'évaluation des programmes, de la qualité des évaluations et de l'usage qui en est fait. Cette vérification sera d'autant plus importante que la fonction d'évaluation a eu le temps d'évoluer.

Dans les chapitres de notre rapport annuel consacrés à des ministères, je signale les points importants relatifs aux autorisations, à l'économie, à l'efficacité et à la mesure de l'efficacité. En dépit d'indications antérieures qu'il y a eu des progrès dans l'établissement de cette fonction, nous continuons de relever des problèmes dans l'évaluation de certains programmes. Je continue d'être préoccupé par le fait que les programmes interministériels sont assujettis au même genre d'examen et d'évaluations méthodiques que les programmes des ministères. Il y a une faille dans le système. Dans certains cas où l'on aurait pu raisonnablement s'attendre à ce que des évaluations soient effectuées, j'ai constaté qu'il n'y en avait pas eu, sans compter que des problèmes de délais et de qualité ont été relevés. Par exemple, dans mon dernier rapport annuel, j'ai fait remarquer qu' hormis l'examen de certains éléments particuliers des accords, il n'y a eu aucune évaluation du système des accords de perception fiscale depuis qu'il a été instauré en 1962.

Aussi, lors de notre vérification du processus d'examen des projets de réglementation fédérale, nous avons examiné l'évaluation des programmes de réglementation dans certains services de quatre ministères afin de déterminer dans quelle mesure ils respectaient le nouveau processus de réglementation instauré en 1986. Nous avons conclu que des améliorations s'imposaient en ce qui a trait à l'évaluation des programmes de réglementation. Les quatre ministères en question avaient des plans d'évaluation des programmes de réglementation que nous avons examinés. Un seul ministère avait cependant mené à

[Text]

programs; and, of that, one of its two evaluations was merely satisfactory.

Program evaluation can be an expensive undertaking, requiring considerable technical expertise and full access to departmental programs. Government policy makes deputy ministers responsible for establishing an annual evaluation plan and approving the terms of reference of each evaluation study. It directs that program evaluation plans be based on concerns of interest of the department, its minister and central agencies. Note it says nothing about Parliament.

Program evaluation can also be an important source of accountability information for Parliament. The reports are generally available under the access to information rules, although I am not convinced that that is the appropriate mechanism for Members of Parliament to use. Information from them is sometimes used in summary form in the Part IIIs to provide performance information. In our audit of the estimates in 1988 we noted that for some Part IIIs this information needed to be improved. An observation I have made about the Part IIIs is that they are not easily understood, which is also true for many program evaluations.

As you review the estimates, I encourage you to examine the information on program results provided by program evaluation and assess its usefulness to your task as senators. This would not require you to do a program evaluation yourselves, but to make sure that the most important effectiveness questions were asked and reliably answered. This approach is similar to the one I understand this committee has used in its examination of the Matching Grants Program. If departmental program evaluations do not provide the answers to the key questions on program results, senators could refer these questions to the department for inclusion in future program evaluations.

Mr. Chairman, I shall be happy, along with Maria Barrados, who is the expert on this topic, to answer any questions which you may care to pose.

Senator Balfour: Mr. Dye, are you familiar with the evidence given in this committee by Professor Hartle from the University of Toronto?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I have read his written submissions. I did not review the *Hansard*.

Senator Balfour: One of the principal thrusts of his submission was that the evaluation program would be best conducted as an adversarial proceeding rather than, as it now is, an in-house departmental proceeding. Do you have a view on that?

Mr. Dye: Yes, I do. There is a legitimate role to be played by parliamentarians to ensure that the government is managing itself appropriately. I have no problem with management having the appropriate program evaluation available to them in order to know what is going on.

[Traduction]

bien des évaluations de programmes de réglementation. Une des deux évaluations effectuées était satisfaisante.

L'évaluation des programmes peut être une entreprise coûteuse qui nécessite des compétences techniques considérables et un accès complet aux programmes des ministères. Selon la politique du secteur public, il incombe aux sous-ministres d'élaborer un plan d'évaluation et d'approuver l'étendue de chaque étude. Cela demande que les plans d'évaluation de programmes tiennent compte des préoccupations et des intérêts du ministère, de son ministre et des organismes centraux. Veuillez noter que rien n'est dit au sujet du Parlement.

L'évaluation de programmes peut aussi être pour le Parlement une source importante d'information permettant la reddition des comptes. L'on peut habituellement consulter les rapports en vertu des règles qui régissent l'accès à l'information, mais je ne suis pas convaincu que ce soit la bonne façon de procéder pour les parlementaires. Un résumé de l'information que renferment ces rapports est parfois présenté à la Partie III du Budget des dépenses en guise d'information sur le rendement. Lors de notre vérification du budget des dépenses en 1988, nous avons remarqué que, dans certains cas, il fallait améliorer l'information ainsi présentée à la Partie III. J'avais fait remarquer que la Partie III n'était pas facile à comprendre. Il en est ainsi pour un grand nombre d'évaluations de programmes.

Je vous incite à regarder, lorsque vous examinerez le Budget des dépenses, l'information sur les résultats des programmes qui découle de l'évaluation des programmes et d'évaluer son utilité pour votre travail. Vous n'auriez pas à faire vous-même l'évaluation de programmes; vous n'auriez qu'à vous assurer que les questions les plus importantes concernant l'efficacité ont été posées et que l'on peut se fier aux réponses qui ont été données. Je crois comprendre que cette méthode s'apparente à celle que vous aviez utilisée pour examiner le programme de subventions de contrepartie. Si les évaluations des programmes des ministères ne permettent pas de répondre aux principales questions sur les résultats des programmes, les sénateurs pourraient demander aux ministères d'inclure ces questions dans leurs prochaines évaluations de programmes.

Monsieur le président, avec M^{me} Maria Barrados, qui est l'expert en la matière, je répondrai avec plaisir à toutes les questions que vous voudrez bien poser.

Le sénateur Balfour: Monsieur Dye, êtes-vous au courant du témoignage que le professeur Hartle, de l'Université de Toronto, a présenté devant ce comité?

M. Dye: Monsieur le président, j'ai lu les commentaires qu'il a déposés par écrit, mais je n'ai pas examiné le *hansard*.

Le sénateur Balfour: Il soutenait principalement dans son mémoire que le programme d'évaluation devrait se concrétiser comme une procédure d'opposition plutôt que se limiter à un examen interne du ministère. Qu'en pensez-vous?

M. Dye: Certainement. Les parlementaires ont un rôle légitime à jouer pour ce qui est de faire en sorte que le gouvernement se gère correctement. Je n'ai pas d'objection à ce que les gestionnaires disposent d'une évaluation de programme appropriée.

[Text]

However, in the broader accountability context there is a legitimate role for the political process to impose itself in this accountability equation. After all, they are working for the people of Canada as well as the Deputy Minister.

Senator Balfour: Unless I misunderstood him, I do not think Professor Hartle necessarily meant in a political context. He said that rather than an in-house evaluation taking place among people who, by the very nature of things work together and know each other, outside people should be delegated to that task in order to increase objectivity.

Mr. Dye: Mr. Chairman, that was the thrust of much of what he said. However, I thought he took it forward and said it should be taken into the adversarial process of our Parliament system in order that there be full examination in more of a courtroom style. There would be rules of evidence, fair play and a complete non-partisan examination, not dominated by managerial desire but an accountability desire to ensure the taxpayers are getting fair value.

Senator Balfour: He was kind enough to say that there might be a possible role for this committee in some circumstances.

Mr. Dye: I am in the business of evaluating evaluations. You would find it quite a platefull should you decide to proceed down that road. Our suggestion that you influence the evaluations that are going on and expect them to meet your needs in some way might be a much easier role for you to play and equally as effective.

Senator Balfour: You made a comment in your presentation that despite early indications of progress in the establishment of the function you continue to find problems with evaluation of individual programs. You also said that you continue to be concerned that inter-departmental programs be subjected to the same type of orderly review and evaluation as departmental programs. Would you enlarge upon that?

Mr. Dye: I would be happy to do that. However, I would like to ask Mrs. Barrados to respond.

Ms. Maria Barrados, Principal, Audit Operations: There are two parts to your question. One part deals with quality, and that comment is in the context of the value-for-money audits that we do. In those value-for-money audits, we go through the process of identifying the key effectiveness areas and then ask if program evaluation is being used. In an inter-departmental program, such as COGLA, with Energy, Mines and Resources, in that instance there is more than one department involved. There is Energy, Mines and Resources and Indian and Northern Affairs.

We have made recommendations that an evaluation be done, but it is not clear who should be responsible and take the lead role. That is an instance where we observed that it was important that the evaluation be done.

Current policy recognizes that evaluations are an important area, but the responsibilities are not clearly identified, so they tend not to get done.

[Traduction]

Toutefois, dans le contexte plus large de l'obligation de rendre compte, il est légitime pour les politiciens intervenants politiques d'imposer une démarche à cet égard. Après tout, ils travaillent pour la population du Canada tout autant que le sous-ministre.

Le sénateur Balfour: Sauf erreur, je ne crois pas que le professeur Hartle ait nécessairement voulu parler d'un contexte politique. Il a plutôt dit qu'au lieu d'une évaluation interne qui, par définition, est faite par des gens qui travaillent ensemble et se connaissent, des personnes de l'extérieur devraient se voir confier cette tâche, pour assurer plus d'objectivité.

M. Dye: Monsieur le président, il a beaucoup parlé dans cette optique. Toutefois, j'avais cru qu'il était allé jusqu'à dire qu'il faudrait soumettre la question à la procédure d'opposition de notre système parlementaire, afin qu'il y ait un examen complet à la manière de ce qui a cours devant les tribunaux. Il y aurait des règles de la preuve ainsi qu'un examen loyal et non partisan, non pas dominé par la volonté des gestionnaires, mais par le sens de la responsabilité devant les contribuables.

Le sénateur Balfour: Il a eu l'amabilité de dire que notre Comité pourrait jouer un rôle dans certaines circonstances.

M. Dye: Mon travail est d'évaluer des évaluations. Si vous décidez que c'est ce que vous faites, vous en aurez plein les bras. Nous proposons plutôt que vous influenciez les évaluations de façon qu'elles répondent à vos besoins, ce qui pourrait constituer un rôle beaucoup plus simple et tout aussi efficace.

Le sénateur Balfour: Vous avez dit dans votre exposé qu'en dépit d'indications antérieures qu'il y a eu des progrès dans l'établissement de cette fonction, vous continuez à relever des problèmes dans l'évaluation de certains programmes. Vous avez dit également que vous continuez de penser que les programmes interministériels devraient être assujettis au même genre d'examen et d'évaluations méthodiques que les programmes ministériels. Pourriez-vous nous donner des précisions?

M. Dye: J'en serais heureux, mais j'aimerais céder la parole à M^{me} Barrados.

Mme Maria Barrados, directrice, Opérations de vérification: Votre question a deux volets. D'une part, elle touche la qualité, et cela s'inscrit dans le contexte de nos évaluations du rapport qualité-prix, où nous relevons les principaux secteurs d'efficacité, après quoi nous examinons s'il y a évaluation adéquate. Par exemple, pour le programme APGTC, il y avait plus d'un ministère en cause. Il y avait Énergie, Mines et Ressources et Affaires indiennes et du Nord.

Nous avons recommandé de faire une évaluation, mais il n'était pas évident que la responsabilité et le rôle principal devaient relever de tel ministère au lieu de tel autre. C'est un cas où nous avons observé qu'il était important d'obtenir une évaluation.

À l'heure actuelle, on considère que les évaluations sont importantes, mais les responsabilités ne sont pas clairement définies et on a tendance à les oublier.

[Text]

Senator Balfour: Could you enlarge upon the concept of value for money? I have some difficulty with relating that to a departmental function. I can understand it in a commercial function.

Mr. Dye: Mr. Chairman, you could in many ways transfer the commercial perspective of value for money into the Public Service because you are dealing with matters of economy. Are things being bought at a reasonable price for reasonable quality, not necessarily the lowest price? Are things being done efficiently? You measure what you put into an exercise and what you get at the other end. Then you look at the efficiency to see whether or not you are getting the intended results, knowing the unintended results.

You are looking at the three Es—economy, efficiency and effectiveness. That is not so different from the private sector.

Senator Balfour: I do not know if this is within your mandate, but let us deal with the security service on Parliament Hill. How would you go about determining whether the cost of the security service constitutes value for money?

Mr. Dye: We cannot isolate the cost of the Senate security service from its efficiency or the actual level of effectiveness. At times you may have to spend what appears to be wasteful money in order to avoid an event that never happens. There are criteria which one can use in order to size up whether or not the security service is delivering a reasonably process of security at a reasonable cost, doing it reasonable efficiently.

The management on the Hill should know whether or not they are effective and whether or not the threat assessment is being met by appropriate levels of security. There are historical measures of incidences where threats have been avoided or where there have been rescues. I am not sure that there are any rescues with respect to senators, but there are very real threats. We would be looking at their risk analysis and their threat assessments, and determine whether or not they are meeting what it is intended they meet.

Senator Stewart: I first met Mr. Dye before I was a senator. I was a member of the Board of Governors of the International Development Research Centre. I mention that to introduce my line of questioning.

The International Development Research Centre has impressed many people as an extraordinarily efficient operation. One of the unusual characteristics of that centre is that a large part of its board—not the majority—are not Canadians. They are drawn from around the world.

One of the problems in the academic world in Canada is that it is a very small world. When you undertake what is called peer evaluation you run into trouble. It is always somewhat suspect because people know each other. They know that the man whose face you scratch this week may well be on a committee and in a position to scratch your face the following week.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Pourriez-vous préciser ce que vous entendez par rapport qualité-prix? J'ai un peu de difficulté à rapprocher cette notion d'une activité ministérielle. Je la comprends dans le contexte d'une activité commerciale.

M. Dye: Monsieur le président, vous pourriez de bien des façons transposer cette notion commerciale de rapport qualité-prix dans le contexte de la fonction publique parce que c'est affaire d'économie dans les deux cas. Achète-t-on une qualité raisonnable à un prix raisonnable, et non pas nécessairement au prix le plus bas? Agit-on avec efficacité? Vous mesurez ce que vous investissez dans un exercice par rapport à ce que vous en retirez; le calcul de l'efficacité vous permet de déterminer si vous obtenez les résultats souhaités, connaissant les résultats non souhaités.

Il s'agit en fait des trois E: économie, efficacité et efficacité. Ce n'est pas si différent du secteur privé.

Le sénateur Balfour: Je ne sais pas si cela est de votre ressort, mais prenons par exemple le service de sécurité de la colline du Parlement. Comment vous y prendriez-vous pour savoir si le coût du service de sécurité donne un bon rapport qualité-prix?

M. Dye: Nous ne pouvons isoler le coût du service de sécurité du Sénat de son efficacité ou de son niveau réel d'efficacité. Il peut arriver que vous donniez l'impression de jeter de l'argent par les fenêtres en dépensant pour éviter un événement qui ne se produit jamais. Certains critères permettent toutefois de discerner si le service de sécurité assure une sécurité raisonnable à un coût raisonnable, et ce avec une efficacité raisonnable.

La direction de la colline devrait savoir si ce service est efficace et si la sécurité est appropriée compte tenu de l'évaluation des menaces. Il s'est produit des situations où l'exécution de menaces a été évitée, et où l'on a procédé à des opérations de sauvetage. Je ne suis pas sûr, pour ce qui est des sauvetages dans le cas des sénateurs, mais les menaces sont bien réelles. Nous examinerions ce qu'ils ont fait relativement à l'analyse des risques et à l'évaluation des menaces, et nous chercherions à déterminer si leur réaction est adéquate.

Le sénateur Stewart: J'ai rencontré M. Dye avant d'être sénateur. J'étais alors membre du Conseil des gouverneurs du Centre de recherches pour le développement international. Je vous donne cette précision en guise d'introduction à mes questions.

Le Centre de recherche pour le développement international a été vanté par beaucoup de gens pour son extraordinaire efficacité. Or, l'une des caractéristiques du Centre est qu'une partie importante de son conseil d'administration—mais non la majorité—est formée de non-Canadiens. Ces gens viennent de partout dans le monde.

L'un des problèmes du secteur éducationnel au Canada est qu'il comprend bien peu de monde. L'évaluation par des pairs est toujours difficile, parce que tout le monde se connaît. On sait que la personne que l'on blâme aujourd'hui pourrait fort bien être en position de vous blâmer demain.

[Text]

This committee in its study of the expenditures of public money on post-secondary education in Canada recommended what are now called "Centres of Excellence." It recommended that persons from outside Canada be involved in the panels that will set up these centres and operate them. I am happy to say that the government has gone ahead and followed that recommendation of this committee.

That brings us to evaluation. I gather from evidence we have heard before that consultants are engaged by various departments to make specific evaluations. Is that the general pattern?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I think it is a mix. Sometimes it is internal and sometimes it is external.

Senator Stewart: I want to talk about the external, rather than the internal consultants. I have not had a great deal of experience with engaging consultants, but I have had a bit. I think it fair to say that one of the considerations that operates in the mind of a consultant is to ensure that the client is not offended—in fact, that the client may well get documentation for what the client really wants to do. Engineering studies, with which I have had some experience in the past, sometimes came up with the most extraordinary geological arguments to enable a department to do what it wanted to do. I can understand that, and I am not saying that it is unnatural. However, I should think that that is exactly the kind of problem that one would run into in ensuring that a firm of consultants did a rigorous evaluation of a departmental program. I can see their thinking: We are going to have to work with these people over the next few weeks and months. In fact, we may want a new contract two or three years down the road, and the market is small. We have to be friendly to our customers.

Do you avoid that kind of thing, and, if so, how?

Mr. Dye: Mr. Chairman, there is, I suppose, much in what Senator Stewart has said about consultants in a small market and the need to stay in business and to get future contracts. However, there are ways to maintain the integrity of the process. Setting the scope for an engagement that calls for giving the bad news as well as the good news could be part of it. Ensuring that you are dealing with reputable people who have a proven track record of maintaining standards, of participating in the active affairs of the consultancy community and the evaluation community, of understanding what the state of the art is and knowing what the minimum standards should be are all areas that will go toward protecting yourself from some charlatan who tries to give you what you want to hear. You can direct these consultants to give you the real goods, if you will, by expecting it, rather than saying, "Well, don't embarrass me with this report. Here's your \$100,000, and I expect your report to support my position." It may well be that a consultant is asked to produce an advocacy report. There is nothing illegitimate about that, if someone wants to defend a particular position. However, if people want to understand what is going on, it requires a different scope for engagement. I do believe that you can get independent assessments from profes-

[Traduction]

Le Comité, lorsqu'il a examiné les dépenses publiques au chapitre de l'enseignement postsecondaire au Canada, a recommandé ce qu'il est maintenant convenu d'appeler des «centres d'excellence», et que des personnes de l'extérieur du Canada participent aux comités chargés d'établir et d'exploiter ces centres. Je suis heureux de dire que le gouvernement a donné suite à cette recommandation du Comité.

J'en arrive aux évaluations. D'après les témoignages que nous avons entendus, des experts-conseils sont engagés par les divers ministères pour effectuer des évaluations précises. Est-ce la façon normale de procéder?

M. Dye: Monsieur le président, je pense qu'il y a deux façons: les évaluations sont faites parfois à l'interne, d'autres fois par des gens de l'extérieur.

Le sénateur Stewart: Je veux plutôt parler de celles effectuées par des gens de l'extérieur. Je n'ai pas recruté énormément d'experts-conseils, mais j'ai quand même une certaine expérience à cet égard. Je pense qu'on peut dire—sans trop se tromper que l'expert-conseil doit chercher à ne pas offenser son client—en fait, que le client peut bien obtenir de la documentation pour ce qu'il veut vraiment accomplir. Les études techniques, dont j'ai quelque expérience, contiennent parfois les plus extraordinaires arguments géologiques qui puissent permettre à un ministère de faire ce qu'il entend faire. Je puis le concevoir et je ne dis pas que ce n'est pas naturel. Toutefois, j'estime que c'est exactement le genre de problème qui peut se poser lorsqu'il faut s'assurer qu'une société d'experts-conseils a fait une évaluation rigoureuse d'un programme ministériel. Je peux imaginer ce qu'ils pensent: «Nous allons travailler avec ces personnes pendant les prochaines semaines et les prochains mois. En fait, nous vaudrions peut-être obtenir un nouveau contrat dans deux ou trois ans, et c'est un petit marché. Nous ne devons pas nous mettre à dos nos clients.»

Est-ce que vous évitez ce genre de chose et, dans l'affirmative, comment?

M. Dye: Monsieur le président, il y a, je présume, beaucoup de choses difficiles à contester dans ce que le sénateur a dit au sujet des experts-conseils qui évoluent dans un petit marché et qui ont besoin de rester en affaires et de décrocher d'autres contrats. Néanmoins, il est possible de maintenir l'intégrité du processus. Entre autres, le mandat confié pourrait faire place aux mauvaises nouvelles tout autant qu'aux bonnes. De plus, pour vous protéger de charlatans qui vous diront ce que vous voulez entendre, vous devez rechercher des experts-conseils de bonne réputation qui ont fait leurs preuves, qui sont actifs dans le milieu des experts-conseils et des évaluateurs, qui comprennent les règles de l'art et qui connaissent les normes minimales à respecter. Vous pouvez amener les experts-conseils à vous dire la vérité, si vous voulez, en montrant que c'est ce que vous attendez, au lieu de laisser entendre que vous n'avez rien à faire de leur point de vue, que vous les payez bien et qu'ils n'ont qu'à produire un rapport dans telle ou telle optique. Par ailleurs, il n'y a rien d'illégitime à commander un rapport en faveur de telle ou telle position, si le but visé est de défendre cette position. Mais si on veut vraiment comprendre ce qui se passe, il faut orienter autrement l'engagement. Je pense qu'il est certainement possible d'obtenir des évaluations indépen-

[Text]

sional people in the private sector. You can get the same kind of thing in the public sector as well, if you structure things intelligently.

Senator Stewart: You say, If things are structured properly. In evaluating the evaluation process, have you come across many instances where the evaluation could be characterized as the work of a charlatan, to use your word?

Mr. Dye: I may regret the use of the word "charlatan", but I will live with what I have said. Personally, I am not aware of such evaluations. We have seen poor work, but not work that smacks of a lack of integrity. Allow me to ask Maria Barrados, who is looking into this area, to give you an insight.

Senator Stewart: Mr. Chairman, perhaps I should put on record the implications of my question, although I am sure that they are obvious to you. We have been told that you can get bad evaluations but that you can guard against them. Let us say that it is a big operation. I am assuming that if you took the results of the evaluative process over a period of years, you would get quite a range. However, I am a little bit surprised that Mr. Dye says that there are charlatans out there but that we have never come across a report that was clearly the work of a charlatan. I guess the Government of Canada has been either extraordinarily lucky or extraordinarily diligent or both in engaging evaluation consultants. Let us avoid going to the real extreme. How many really bad evaluations have you come across?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I told you that in my personal experience I have never had a report prepared by a charlatan. However, if you take as the definition "bad reports"—"bad" being incomplete, badly designed, not linking conclusions to evidence found, that type of thing—allow me to ask Maria Barrados, who is on top of this subject, to give you an answer.

Ms. Barrados: Before I attempt to answer your question, I want to be clear on where we are in terms of making a government-wide assessment. We are now in the process of working toward doing a government-wide assessment. We have to be careful here that we do not make a generalization that we cannot support. When we talk about poor quality, it may be a charlatan who has done the evaluation. The nature of our audit work is such that we tend to audit departments. We do not audit the evaluators work in terms of the people who do it, but we look to see what kind of direction they were given, whether the questions were answered, whether the findings were properly reported. We do not ask whether it is the problem of the people who managed and did the hiring for the project or it is actually the evaluators. So the quality comment could well cover the charlatan.

In 1986 we took a look at 16 program evaluations. We looked at the reports and we were very concerned that there was full disclosure of the methodology—I believe Senator

[Traduction]

dantes de professionnels dans le secteur privé. Je pense que c'est aussi possible dans le secteur public, à condition de structurer les choses intelligemment.

Le sénateur Stewart: Selon vous, cela serait possible si les choses étaient bien organisées. Dans le cadre de votre examen du processus d'évaluation, vous est-il souvent arrivé de constater que l'évaluation effectuée était l'œuvre d'un charlatan, pour en revenir au terme que vous avez utilisé?

M. Dye: Je me repentirai peut-être d'avoir utilisé le terme «charlatan», mais j'en accepte les conséquences. Je n'ai quant à moi rencontré aucune des évaluations. Il m'est arrivé de voir des évaluations médiocres, mais rien qui me laisse croire à un manque d'intégrité. Permettez-moi de demander à M^{me} Barrados, qui s'intéresse à cette question, de vous donner un aperçu de la situation.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je devrais peut-être préciser toutes les conséquences que ma question pourrait avoir, bien que je sois persuadé que vous en soyez conscient. On nous a dit qu'il était possible d'avoir une mauvaise évaluation, mais qu'il était également possible de les éviter, bien qu'il faudrait alors faire preuve de beaucoup d'ingéniosité. Je suppose que si l'on étudiait les résultats du processus d'évaluation sur un certain nombre d'années, nous constaterions des écarts assez considérables. Je suis toutefois quelque peu surpris d'entendre M. Dye dire qu'il existe des charlatants, mais que nous n'avons jamais découvert un rapport qui était définitivement l'œuvre d'une telle personne. Le gouvernement du Canada a été remarquablement chanceux ou attentif lorsqu'il a engagé ses experts-conseils. Évitions cependant de parler des extrêmes. Combien d'évaluations vraiment mauvaises avez-vous rencontrées?

M. Dye: Monsieur le président, je vous ai dit que, personnellement, je n'ai jamais vu de rapport préparé par un charlatan. Toutefois, si, par «mauvaise évaluation» on entend une évaluation incomplète, inadéquate ou n'établissant aucun lien entre les conclusions et les éléments de preuve étudiés, je demanderais à M^{me} Barrados de répondre à cette question, car elle est l'expert en la matière.

Mme Barrados: Avant d'essayer de répondre à votre question, je tiens à vous préciser où nous en sommes en ce qui concerne une évaluation d'envergure gouvernementale. Nous nous dirigeons actuellement vers ce genre d'évaluation. Il nous faut donc prendre soin de ne pas faire une généralisation que nous ne pouvons étayer. Lorsqu'une évaluation est médiocre, c'est peut-être l'œuvre d'un charlatan. Notre système d'évaluation est ainsi fait que nous vérifions plutôt les ministères et non les personnes qui effectuent les évaluations. Nous nous attardons toutefois aux instructions qui leur ont été données, nous vérifions si les questions posées ont reçu une réponse et si les conclusions ont été présentées adéquatement. Nous ne cherchons pas à savoir si la médiocrité de l'évaluation est attribuable aux personnes qui ont engagé les évaluateurs ou aux évaluateurs eux-mêmes. Les commentaires que nous avons formulés au sujet de la qualité visent donc également les charlatans.

En 1986, nous avons examiné 16 évaluations de programmes. Nous avons étudié les rapports, car nous voulions savoir si la méthodologie était bien expliquée—si je ne me trompe, le

[Text]

Marsden talks about the transparency of the methodology—you could tell what is exactly going on. We found that one-quarter were fully satisfactory, that one-quarter were not satisfactory and that in between was a bit of a mix. That is a sample of 16 studies that were drawn and that focused on reporting. We hope to be able to give a better assessment as we go further. Does that help?

Senator Stewart: Not much. Let me try again. Over the years, I have had some experience with academic granting agencies, on both sides of the table. I worked at one time for a large, philanthropic foundation in New York City, the Rockefeller Foundation, and the word was out that if you wanted to be successful in getting the grant, you made up your application in a certain way. The same is true, I am told, for certain of the granting agencies in Canada. Great emphasis was placed on methodology; you bowed and crossed yourself when you used that word. Serious scholars, who knew infinitely more about what they were proposing to do than anyone who would be sitting on the board dealing with an application, had to contrive methodology just to get the thing through the door, and that methodology very often had only the most tangential relationship to the research project that was being proposed. I am beginning to suspect that the same kind of situation may prevail here, and that, for one reason or another, such as pressure from the Auditor General, the Comptroller General, Parliament or Senators, there has become a ritual of methodology, and that if the evaluation has conformed to the methodology, then it passes, while it may have very little to do with the real world. The answer led me to fear that there are so-called objective criteria which are attended when an evaluation is being evaluated, and that if those criteria are satisfied, then the evaluation passes. Whether it does anything for the Department of Public Works or the Department of Fisheries is another question, and I see you nodding, Mr. Chairman, as if you understand what I am saying. Can the Auditor General assure us that the evaluations that are taking place are getting beyond the methodological liturgy?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I think I can give you some assurance. Any evaluator that has come within speaking distance of me knows that I have little time for "three dollar" words and the fancy, intellectual trappings that lead nowhere. I would feel comfortable in giving you the assurance that not only have we got in our shop, having made a review of evaluations, the intellectual capacity to go head to head with people with many degrees and intellectual excellence, but we also have a large dose of common sense that challenges the perhaps unnecessary sophistication, in order to know whether or not the exercise made sense and whether the taxpayer got good value for money. I think we hit it both ways. We can challenge intellectually and go up against the methodological sacraments that are proposed, and also come at it from a common sense way to make sure that all of this either makes sense or does not make sense.

Senator Stewart: Let me ask a specific question now, Mr. Chairman. One of the Estimates that we have before us is the

[Traduction]

sénateur Marsden parle de la transparence de la méthodologie—ce qui nous permet de savoir exactement ce qui se passe. Nous en sommes arrivés aux conclusions suivantes: un quart des évaluations étaient entièrement satisfaisantes, un quart étaient insatisfaisantes et la moitié était entre les deux. Les 16 études effectuées étaient axées sur l'aspect «compte rendu» de la question. Nous espérons être en mesure d'effectuer une meilleure évaluation un peu plus tard. Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Stewart: Pas vraiment. Laissez-moi essayer encore une fois. Au fil des ans, j'ai maintes fois eu affaire, d'un côté ou de l'autre de la table, à des organismes subventionnaires. J'ai même travaillé, à un moment donné, pour une importante fondation philanthropique de New York, la Fondation Rockefeller. Nous avions alors appris que, pour obtenir une subvention, il fallait présenter notre demande d'une façon précise. On me dit qu'il faut également agir ainsi pour certains des organismes subventionnaires canadiens. La méthodologie revêtait une grande importance; chacun se signait en entendant ce mot. De vrais experts, qui en connaissaient infiniment plus sur leurs projets que n'importe quel membre du comité chargé d'étudier leur demande, devaient se plier aux exigences relatives à la méthodologie uniquement pour que leur projet soit accepté, et ce, même si cette méthodologie n'avait généralement que peu à faire avec le projet de recherche proposé. Je commence à me demander si la même situation n'est pas en train de se produire ici. Pour une raison ou une autre, telle les pressions exercées par le Vérificateur général, le Contrôleur général, le Parlement ou les sénateurs, la méthodologie est devenue une sorte de rituel. Si l'évaluation est conforme à la méthodologie, elle est acceptée bien qu'elle ait peu à voir avec la réalité. La réponse qu'on vient de me faire me laisse croire que les personnes chargées de juger de la valeur d'une évaluation observent des critères prétendument objectifs et acceptent l'évaluation lorsque ceux-ci sont observés. Il est plus difficile de savoir si cela s'avère utile pour les ministères des Travaux publics ou des Pêches. Monsieur le président, je vois que vous hochez la tête comme si vous compreniez ce que je voulais dire. Le Vérificateur général peut-il nous assurer que les évaluations effectuées vont au-delà de la sempiternelle méthodologie?

M. Dye: Monsieur le président, je crois que je peux vous donner certaines garanties. Tous les évaluateurs qui me connaissent le moins savent que je n'ai rien à faire des termes savants ni des propos démagogiques qui ne mènent nulle part. Cela ne m'inquiète pas de vous dire, après avoir examiné les évaluations, que non seulement nous disposons d'une capacité intellectuelle qui nous permet de nous mesurer aux personnes ayant de nombreux diplômes et un quotient intellectuel supérieur, mais nous avons assez de bon sens pour aller au-delà d'une complexité superflue et savoir si l'exercice a été pertinent et si le contribuable en a eu pour son argent. À mon avis, nous faisons mouche sur les deux fronts. Nous pouvons, d'une part, nous mesurer à ces spécialistes sur le plan intellectuel et aller au-delà de la sacro-sainte méthodologie proposée et, d'autre part, aborder la question de façon à nous assurer de la pertinence de l'exercice.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aimerais maintenant poser une question très précise. L'un des budgets

[Text]

Estimates of the Department of Fisheries and Oceans. In the Senate Fisheries Committee, on April 2, 1990, Gordon Cummings, formerly President of National Sea Products, testified, and in his testimony, he spoke very enthusiastically about a new Centre of Excellence to deal with what I will call the marine habitat. I think those are his actual words. It is to be a Memorial, Dalhousie, Laval and U.B.C. Here is the former president of the largest fish company in Canada, and he is holding out to the Senate the importance of this particular Network of Centres of Excellence in a period when the North Atlantic fishery is in terrible trouble. When we look at the Estimates of the Department of Fisheries, we discovered that they are asking for \$200 million in the current fiscal year under what we would roughly call scientific investigation. How much will these poor academics spend? If they are really lucky, they may spend a few hundred thousand, perhaps a million. Yet the department is getting \$200 million. Have you evaluated the evaluation made of the work of the Department of Fisheries and Oceans with regard to its scientific side?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I will ask Ms. Barrados to handle that one because I do not know the answer.

Ms. Barrados: I am not aware of that. There is a follow-up study in place for the fall, for Fisheries and Oceans, following up the work that was done in the Atlantic region in 1988.

Senator Stewart: Mr. Chairman, this is pretty discouraging, because the Department of Fisheries and Oceans, in a sense, is unique in that, insofar as you can say that anyone owns the fish, it is the government of Canada. We do not own the mines; we do not own the forests; but, in terms of international law, I suppose, the fish come within not only Canadian jurisdiction but Canadian ownership. It is the department in which the Minister has more regulatory authority in his jurisdiction than any other department in the government of Canada. To hear that there has not been an evaluation of the evaluation in that particular part of the department is astounding.

Mr. Dye: Mr. Chairman, while we may not have met the Senator's particular needs on the east coast, you might be interested in knowing that we are looking at central and arctic fisheries, with a full VFM exercise on their scientific research.

Mr. Chairman, I do not have personal experience in the evaluation of fisheries, but I have lived most of my life on the west coast and I am aware of the importance of the fishing industry to those who live on that coast. I have always been astonished that, with the scientific information that they have, having studied fish on the west coast, particularly the salmon runs, for half a century or better, their projections are terribly inaccurate. We have seen the same thing with the cod on the east coast. What appears to be a perfectly sane, rational and

[Traduction]

dont nous discutons aujourd'hui est celui du ministère des Pêches et des Océans. Lorsqu'il a comparu, le 2 avril 1990, devant le Comité sénatorial des pêches, M. Gordon Cummings, ancien président de la société National Sea Products, a parlé avec beaucoup d'enthousiasme d'un nouveau centre d'excellence qui s'occuperait de ce que j'appellerais l'habitat maritime. Je crois même que ce sont là ses propres paroles. Il s'agit d'un projet conjoint des universités Memorial, Dalhousie et Laval et de l'Université de la Colombie-Britannique. Voici donc l'ancien président de la plus importante entreprise de transformation du poisson au Canada qui parle au Sénat de l'importance de ce réseau de centres d'excellence, alors que l'industrie des pêches de l'Atlantique-Nord traverse une crise épouvantable. Il suffit de regarder le Budget des dépenses du ministère des Pêches pour constater que 200 millions de dollars seront consacrés à ce que nous pourrions appeler des recherches à caractère scientifique. Combien ces pauvres scientifiques pourront-ils dépenser? S'ils ont vraiment de la veine, ils arriveront peut-être à dépenser quelques centaines de milliers de dollars, tout au plus un million. Et pourtant, le ministère reçoit 200 millions de dollars à ce chapitre. Avez-vous examiné l'évaluation des activités scientifiques du ministère des Pêches et des Océans?

M. Dye: Monsieur le président, je demanderais à M^{me} Barrados de répondre à cette question, car je n'en connais pas la réponse.

Mme Barrados: Je ne suis pas au courant. Je sais qu'un suivi aura lieu à l'automne pour le ministère des Pêches et des Océans par suite des activités exercées dans la région de l'Atlantique en 1988.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, tout ceci est plutôt décourageant parce que le ministère des Pêches et des Océans a quelque chose de particulier. Si l'on peut dire que le poisson appartient à quelqu'un, c'est bien au gouvernement du Canada. Les mines ne nous appartiennent pas, les forêts non plus. Toutefois, sur le plan du droit international, je suppose que non seulement le poisson relève de la compétence du Canada mais qu'il nous appartient. Le ministre de ce ministère a un pouvoir de réglementation supérieur à celui de tout autre ministre du gouvernement canadien. Je suis donc estomaqué d'apprendre que cette évaluation n'a pas fait l'objet d'un examen.

M. Dye: Monsieur le président, bien que nous n'ayons peut-être pas comblé les besoins de la côte Est auxquels le sénateur fait référence, vous serez peut-être intéressé de savoir que nous procédons actuellement à une vérification de l'optimisation des ressources utilisées pour les activités exercées dans le secteur des pêches du centre du Canada et de l'Arctique.

Monsieur le président, je n'ai pour ma part aucune expérience dans ce secteur, mais j'ai habité presque toute ma vie sur la côte Ouest et je connais l'importance que l'industrie de la pêche revêt pour ceux qui vivent là-bas. J'ai toujours été étonné de constater que, en dépit de toutes les données scientifiques dont ils disposent, pour avoir étudié les ressources halieutiques de la côte Ouest—tout particulièrement la remonte des saumons—pendant plus d'un demi-siècle, leurs projections sont toujours inexactes. La même chose se produit avec la

[Text]

competent scientific activity is failing to give the data apparently required, and people are discouraged with the quality of their information. Perhaps it is something that man has yet to figure out how to do. It may not be possible. However, the problem obviously is there, and I am sure it is a frustration of the Department of Fisheries and Oceans.

Senator Stewart: I am glad that Mr. Dye mentioned the cod, because this is exactly the species on which the network promises to be quite competent. Yet the department is spending too little on scientific work. What is going on here? I do not want to belabour the Department of Fisheries and Oceans. It is right on the front page now because there is obviously something wrong there. I should have thought that, given that fact, we would be getting evaluations all over the place relative to the work of that department. Do you plan to ask the Department of Fisheries and Oceans about its evaluation programs?

Mr. Dye: Mr. Chairman, we are always monitoring all departments on their evaluations, and I know that the Department of Fisheries and Oceans has a particular effort underway with task forces and commissions because of this problem, which is a riddle to them. I know they are addressing it. We will be looking at the outputs of their evaluation group, as we always do.

Senator Stewart: In looking at the evaluation, will you be looking at questions such as the way the department makes its scientific data available to the industry? I ask that question because in his testimony, Mr. Cummings said:

Another aspect of this that is not surprising was DFO's attempt, until May of last year, to exclude the industry from any evaluation of the scientific data they dealt with.

It is wonderful to accumulate scientific data, but if it is not given to the people on the battle line you may lose the war. Will you be looking at that matter?

Mr. Dye: Mr. Chairman, if that kind of question is addressed in the evaluations it would naturally fall within our review. If it is not, I have taken note of your point.

Senator Stewart: And would you assure us that it will be included in the future evaluations?

Mr. Dye: It is not for me to tell the Department of Fisheries and Oceans what it should have in its evaluations, but you can tell them.

Senator Stewart: But surely you would complain if they left out that question. You cannot tell them to put it in, but if they leave it out would you not feel it to be within your mandate to inquire into why what would seem to be an obvious question had been excluded?

Mr. Dye: Mr. Chairman, we have been down that road of sharing databases with Statistics Canada. I do not think it

[Traduction]

morue de la côte Est. On n'arrive pas à recueillir les données nécessaires sur une activité qui semble tout à fait normale et rationnelle et la qualité des données recueillies décourage bien des gens. L'humanité n'a probablement pas encore découvert comment s'y prendre. C'est peut-être impossible. Toutefois, on ne peut nier qu'un problème existe et je suis persuadé que celui-ci cause bien des désagréments au ministère des Pêches et des Océans.

Le sénateur Stewart: Je suis heureux que M. Dye ait fait référence à la morue, parce que c'est justement à ce sujet que le réseau avait promis d'être efficace. Et pourtant, le Ministère affecte trop peu d'argent aux activités scientifiques. Que se passe-t-il? Je ne veux pas rejeter le blâme sur le ministère des Pêches et des Océans. Cette question est maintenant d'actualité parce qu'il est évident que quelque chose ne tourne pas rond. Compte tenu de ce fait, j'aurais cru que nous aurions été envahis d'évaluations sur les activités de ce ministère. Avez-vous l'intention d'interroger les représentants du ministère des Pêches et des Océans au sujet de ses programmes d'évaluation?

M. Dye: Monsieur le président, nous supervisons toujours tous les ministères dans ce domaine et je sais que le ministère des Pêches et des Océans déploie bien des efforts à cet égard; il a même mis sur pied des groupes de travail et des commissions chargés d'étudier ce problème mystérieux. Je sais qu'il tente de le résoudre. Nous examinerons les conclusions auxquelles en sont arrivés leurs évaluateurs, comme nous le faisons toujours.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous étudierez les évaluations, vous poserez-vous des questions du genre: comment le ministère met-il ses données scientifiques à la disposition de l'industrie? Je demande cela parce, lorsqu'il a témoigné devant le Comité, M. Cummings a déclaré:

«Un autre aspect de cette question—et qui n'est pas surprenant—c'est la tentative du MPO d'exclure l'industrie, jusqu'en mai de l'année dernière, de toute évaluation des données scientifiques dont il se servait.»

Il est important de recueillir des données scientifiques, mais si on ne les transmet pas aux intéressés, comment peut-on s'attendre à ce qu'elles soient utiles? Vous pencherez-vous sur cette question?

M. Dye: Monsieur le président, si ce genre de questions est abordée dans les évaluations, elles feront évidemment partie de notre examen. Si tel n'est pas le cas, je prends bonne note de votre suggestion.

Le sénateur Stewart: Pouvez-vous nous assurer que cela sera inclus dans les prochaines évaluations?

M. Dye: Il ne m'incombe pas de dire au ministère des Pêches et des Océans sur quoi doivent porter ses évaluations, mais vous pouvez le faire.

Le sénateur Stewart: Toutefois, vous vous plaindriez sûrement s'il ne le faisait pas, n'est-ce pas? Vous ne pouvez pas lui dire d'agir ainsi, mais s'il ne le faisait pas, ne considéreriez-vous pas qu'il est de votre devoir de lui en demander les raisons?

M. Dye: Monsieur le président, nous avons déjà partagé nos bases de données avec Statistique Canada. Je ne crois pas qu'il

[Text]

would be unreasonable for us to pursue that. It is part of our natural order to ensure that what the taxpayers own is being well used.

The Deputy Chairman: I would like to return to one aspect that Senator Balfour and Senator Stewart touched on. Some senators have manifested their concern about the fact that this system is built into program evaluation; in other words, public servants look at what other public servants are doing. Some of us think it looks somewhat incestuous. We do not say it is. We know that public servants are good and competent people. I would be the last one to say that the Public Service of Canada is not good. But you must understand that when you live with people for part of your career, you try to be sympathetic to their way of doing things and that the program evaluation is more or less oriented toward the evaluation of program management, which is one important aspect. It looks at efficiency, the economy and at the various delivery systems that should be used in the program.

Senator Stewart raised the fact that the management consultants are not completely independent because they may end up in the department they are evaluating. This is a small world, and I used to say that we had a lot of conflict of interest in the large public service. But for the mayor of a small rural community, who happens to be the store owner, it is difficult for him to decide whether he should buy a shovel from his store or from the next village. So conflict of interest has different meanings. What was said is that a consultant outside of the government is not necessarily the answer. We must take some safeguards.

Have you ever considered another way of dealing with that? In the French administration they have an inspector general of the ministry who is outside of the jurisdiction and reports directly to the minister. They do not have deputy ministers, but a system of directors general. They have the inspector general's position well defined, and it is like being a judge here. They are appointed, for example, as the inspector of finance. That does not necessarily mean that they will inspect finance. Most of the inspectors general do other things. They work for big government corporations, but the inspector general follows a career path which is quite independent of a politician's. It does not matter from which political party they come, they receive a life appointment. I am not saying that I am in favour of that system, but they have people who are completely independent. Their career follows the same pattern as a judge here. It might be one way of having people seriously looking at things in the department without thinking of taking care of their own interests. What do you think of a formula like that? We do not have that in the public service here at all. In our system, if a deputy minister is too rough, he may have difficulties later in his career.

Mr. Dye: Mr. Chairman, I have thought about different models and how accountability could be improved. I think it is interesting that you mentioned the inspectors general. I believe they also have what is called an inspector d'état where the

[Traduction]

serait exagéré de poursuivre dans la même veine. Notre mandat consiste entre autres à nous assurer que les biens des contribuables sont utilisés à bon escient.

Le vice-président: J'aimerais maintenant revenir à une question que les sénateurs Balfour et Stewart ont abordée plus tôt. Quelques sénateurs se sont dits inquiets parce que notre système repose sur une évaluation des programmes. Autrement dit, des fonctionnaires examinent le travail d'autres fonctionnaires. Selon certains d'entre nous, il s'agit presque là d'un conflit d'intérêt. Nous n'allons évidemment pas jusqu'à dire que tel est le cas. Nous savons que les fonctionnaires sont des employés compétents. Loin de moi l'idée d'affirmer que la fonction publique fédérale n'est pas une bonne chose. Vous devez toutefois reconnaître que lorsqu'on travaille avec les mêmes personnes pendant de nombreuses années, on tente de comprendre leur façon de voir. L'évaluation des programmes vise plus ou moins à évaluer le côté gestion, aspect important s'il en est un. On peut ainsi examiner l'efficacité, la rentabilité et les différents systèmes de prestation qui devraient être utilisés dans le cadre de chaque programme.

Le sénateur Stewart a souligné le fait que les experts-conseils en gestion ne sont pas tout à fait indépendants parce qu'ils peuvent se retrouver dans le ministère qu'ils sont chargés d'évaluer. Le monde est petit et j'avais l'habitude de dire qu'il y avait beaucoup de conflits d'intérêt dans la fonction publique. Ainsi, il est difficile, pour le maire d'une petite localité rurale qui est également propriétaire du magasin général, de décider s'il devrait acheter une pelle dans son propre magasin ou dans celui du village voisin. L'expression «conflit d'intérêt» a donc plusieurs sens différents. On a dit qu'un expert-conseil de l'extérieur du gouvernement ne constituait pas nécessairement la meilleure solution. Nous devons nous protéger.

Avez-vous déjà envisagé d'autre solution? En France, un inspecteur général indépendant qui relève directement du ministre est affecté à chaque ministère. Les sous-ministres sont remplacés par des directeurs généraux. Le poste d'inspecteur général est bien défini et il correspond à celui de juge au Canada. Une personne est par exemple désignée inspecteur des finances. Cela ne signifie pas nécessairement qu'elle inspectera seulement les activités financières. La plupart des inspecteurs généraux ont d'autres activités. Ils travaillent souvent pour d'importantes sociétés gouvernementales. Leur carrière n'a toutefois aucune connotation politique. Quelle que soit leur allégeance politique, ces personnes sont nommées à vie. Je ne prétends pas être en faveur de ce système, mais je souligne que leurs évaluateurs sont complètement indépendants. Leur cheminement de carrière est le même que celui d'un juge canadien. Des experts pourraient ainsi évaluer les activités d'un ministère sans penser à défendre leurs propres intérêts. Que pensez-vous d'une telle formule? Ce n'est pas du tout ce qui se produit dans la fonction publique. Dans notre système, un sous-ministre qui se montre trop zélé pourrait plus tard éprouver des difficultés professionnelles.

M. Dye: Monsieur le président, j'ai pensé à différents modèles et à la façon d'améliorer le processus de reddition des comptes. Il est intéressant que vous ayez fait référence aux inspecteurs généraux. En France, il existe également ce qu'on

[Text]

individual is responsible to the centre of government—even though he is working out in Marseilles—for ensuring that the interests of the central government are protected, even though it looks like his boss is the director general of Marseilles. That is not the way it works. There are some very interesting international models.

The United States has inspectors general who report to Congress and to the secretary responsible for the operations. In Germany they have a position which is the equivalent of my office. That role is independent, as it is in France, and as is my own. My office might be in the same category as the Justices of the Supreme Court of Canada. We are independent. Sweden has an interesting model in which they actually have two parliamentary auditors. Parliament itself has a very small group. They do not have a large productivity, but they have what appears to be a not independent state-run office that is amazingly effective because it sees itself as independent even if its legislation says that it reports to the Department of Finance. Perhaps your committee would benefit by looking at other world models. All of these other models I have mentioned to you tend to be different from the Westminster model of government in which we have the executives who are imposed upon the legislature. One of the reasons my office is not in the direct evaluation business on a daily basis is that we are reporting to Parliament, where the executive is sitting there. As opposed to Parliament's holding the executive to account, it is holding a broader thing, the government, to account. We do not see this independent evaluation process on behalf of Parliament given to Westminster style independent auditors. I do not know of it anywhere. We come close at times, but we are committed to not auditing the policy itself. We do audit the implementation of policy.

The Deputy Chairman: You look more at efficiency than effectiveness, as a matter of fact.

Mr. Dye: Well, we do look at effectiveness, but we do so within the constraint of not auditing the policy itself. This committee has had an interesting debate with us on just how close to policy one gets without going beyond that interesting line, auditing policy or merely auditing the implementation of policy. I would suggest, however, that there is relevance to those other international models. There is a lot of literature about them, some of which resides in my office. This committee may find something that suits it.

I think that Parliament could well use an independent evaluative capacity that it does not presently have, but I am not volunteering to put my office into that political noose.

Senator Stewart: What Mr. Dye has just said prompts me to ask whether the thought has ever passed through his mind that the doctrine of ministerial responsibility to Parliament may very well function as a barrier for the protection of public servants from genuine responsibility.

Mr. Dye: Mr. Chairman, the thought has passed my mind.

Senator Beaudoin: My concern is in another field. It is more statutory than legal. Are your statutory and legal powers

[Traduction]

appelle un «inspecteur d'État»; cette personne rend des compte au gouvernement central, même si elle travaille à Marseille; elle doit s'assurer que les intérêts de celui-ci sont protégés même si elle semble relever du directeur général de Marseille. Ce n'est pas ainsi que les choses se déroulent. Certains modèles internationaux sont très intéressants.

Aux États-Unis, on retrouve des inspecteurs généraux qui relèvent du Congrès et du secrétaire responsable des opérations. En Allemagne, il existe un poste qui correspond au mien. Ce poste est indépendant, tout comme c'est le cas en France et au Canada. Mon poste pourrait se situer dans la même catégorie que celui des juges de la Cour suprême du Canada. Nous sommes tous indépendants. La Suède a mis au point un système intéressant où l'on retrouve deux vérificateurs parlementaires. Le Parlement lui-même est plutôt restreint. La productivité n'est pas très élevée, mais ce système d'état non indépendant semble être très efficace parce qu'il se considère autonome même si, aux termes de la loi, il doit rendre des comptes au ministère des Finances. Votre comité aurait peut-être avantage à étudier d'autres systèmes. Tous ceux auxquels je viens de faire référence diffèrent du système britannique où le pouvoir exécutif est imposé au Parlement. L'une des raisons pour lesquelles mon bureau n'effectue pas directement d'évaluation sur une base régulière, c'est que nous devons rendre des comptes au Parlement, alors que les membres du Cabinet sont sur place. Le Parlement n'oblige pas uniquement les membres du Cabinet à rendre des comptes mais également le gouvernement lui-même. Nous ne connaissons aucun cas où ce processus d'évaluation, effectué pour le compte du Parlement, relève de vérificateurs indépendants qui opèrent aux termes du système britannique. Nous n'en sommes quelquefois pas loin, mais nous nous sommes engagés à ne pas vérifier la politique en place. Nous vérifions plutôt la mise en œuvre de cette politique.

Le vice-président: Vous accordez plus d'importance à l'efficacité qu'à l'efficacé.

M. Dye: Je dirais que nous nous occupons de l'efficacité, mais que nous le faisons en respectant la consigne de ne pas vérifier la politique elle-même. Le présent comité a déjà eu une discussion intéressante avec nous au sujet de la limite qu'il ne faut pas dépasser. Je voudrais toutefois signaler que ces propos s'appliquent également aux autres modèles internationaux dont nous avons parlé. Il existe beaucoup de documentation à leur sujet; j'en ai même une partie à mon bureau. Elle pourrait peut-être être utile au Comité.

Selon moi, le Parlement aurait avantage à recourir aux services d'évaluateurs indépendants, mais je n'ai pas l'intention de proposer que mon bureau se lance dans une telle aventure.

Le sénateur Stewart: Les propos de M. Dye m'incitent à lui demander s'il a déjà pensé que le principe de la responsabilité ministérielle devant le Parlement pourrait constituer un obstacle qui empêcherait les fonctionnaires d'assumer toutes leurs responsabilités.

M. Dye: Monsieur le président, cette idée m'est en effet venue à l'esprit.

Le sénateur Beaudoin: Mes préoccupations sont d'un tout autre ordre. À votre avis, les pouvoirs statutaires et légaux qui

[Text]

under the Auditor General Act sufficient in your own appreciation to determine the program effectiveness? Do you feel at ease with those powers? Do you think that you need more powers? How do the statutory powers compare with the situation in the United States, for example, the general accounting office, or the French institution, La Cour des Comptes?

I am somewhat fascinated by that. You are rendering a very important service, of course, to the nation. Do you consider that your statutory and legal powers under the act enable you to do that adequately? You said a moment ago at the beginning of your presentation that you are not very much involved in that field, probably because you do not think you have the powers to do that.

Mr. Dye: Mr. Chairman, my observation, having learned a great deal over the last nine and a half years as Auditor General about other mandates around the world, is that I think the Canadian model is extremely well thought out. In fact, it has been copied by the British, who changed their legislation to a model something along the line of ours.

Senator Beaudoin: The British have copied our system?

Mr. Dye: Yes, in 1984. Our legislation was developed in 1977. You have seen copies of our legislation in our provinces; perhaps that is to be expected. You see other countries with the Westminster model, without necessarily using the exactly the same words but having quite similar powers.

There is a great debate going on right now in Australia, which is the last of the major Commonwealth countries to take a look at its audit mandate. I suspect that at the end of the day, after all of the political "to-ing" and "fro-ing" subsidies, they will likely have a mandate something like the Canadian-British model, modified to Australian needs.

You have asked whether I think our mandate is adequate to get the job done and I can give you an unequivocal yes. I think it does allow me to do the job. Whether we have done the job is a question I keep asking myself and parliamentarians. I must have left you a message that we have not done enough in certain areas. I think we are meeting the intentions of our act. I do not think we have explored the outer edges of our mandate. From time to time you will see the odd academic make comments that we are going beyond our mandate or, indeed, years ago you heard the public service saying that the Auditor General is exceeding his mandate. I suspect there is more room in which to manoeuvre.

There is great flexibility, because the judgment comes down to the Auditor General as to what is of interest to Parliament. If the Auditor General decides that something is of interest to Parliament, he or she has the resources to go and find out about it. This is not a problem. I think our mandate is quite good. I was astonished that I lost, or at least I did not succeed, on the access question. The Supreme Court told me to go back to Parliament. It did not tell me whether I really had access or not. I have always believed that I have access to the information I need to carry out my work. I thought I had that under my own act. I suppose the Supreme Court is telling me that I

[Traduction]

vous sont conférés en vertu de la Loi sur le vérificateur général vous permettent-ils d'évaluer l'efficacité des programmes? Ces pouvoirs vous facilitent-ils la tâche? Auriez-vous besoin de plus de pouvoirs? En quoi vos pouvoirs statutaires se comparent-ils à ceux qui existent, aux États-Unis, au bureau de comptabilité générale ou, en France, à la Cour des Comptes?

Cette question me fascine. Il ne fait aucun doute que vous rendez un fier service à la nation. Croyez-vous que les pouvoirs statutaires et légaux que la loi vous confère vous aident à y arriver? Vous venez de dire, au début de votre exposé, que vous ne participez pas beaucoup à ce genre d'activités parce que vous pensez ne pas être autorisé à le faire.

M. Dye: Monsieur le président, j'ai pu constaté, depuis neuf ans et demi que j'occupe le poste de vérificateur général et après avoir étudié les mandats accordés dans bien des pays, que le système canadien est très bien pensé. De fait, les Britanniques ont modifié leur système pour s'inspirer du nôtre.

Le sénateur Beaudoin: Les Britanniques ont copié notre système?

M. Dye: Oui, en 1984. Notre loi a été mise au point en 1977. Les provinces ont copié cette loi; peut-être fallait-il s'y attendre. D'autres pays, dont le système politique est fondé sur celui de Westminster, l'ont fait également, non pas nécessairement dans les mêmes mots, mais en se dotant de pouvoirs assez semblables.

Des discussions importantes sont engagées actuellement en Australie, l'un des derniers pays du Commonwealth à examiner son mandat en matière de vérification. Lorsque le débat politique se calmera, je m'attends à ce que les Australiens se dotent d'un mandat assez semblable aux modèles canadien et britannique, mais adapté aux besoins de l'Australie.

Vous m'avez demandé si notre mandat nous permettait de faire le travail convenablement; je vous réponds oui sans aucune hésitation. La question de savoir si nous avons bien fait notre travail en est une que je me pose constamment et que je pose aux parlementaires. J'ai dû vous faire comprendre que nous n'avons pas assez fait dans certains secteurs. Je pense que nous respectons l'intention de la Loi. Je ne pense pas que nous ayons épuisé toutes les possibilités de notre mandat. De temps en temps, certains universitaires vous diront que nous dépassons notre mandat; la fonction publique l'a d'ailleurs dit il y a quelques années. En fait, nous avons à mon avis une certaine marge de manœuvre.

Le système est souple, parce que c'est le vérificateur général qui détermine ce qui pourrait être utile aux parlementaires. Si le vérificateur général estime que quelque chose est dans l'intérêt du Parlement, il dispose des ressources pour approfondir la question. Cela ne pose aucun problème. Je pense donc que notre mandat est très bon. Je suis étonné d'avoir perdu, ou du moins de n'avoir pas réussi à faire valoir mon point en ce qui concerne la question de l'accès. La Cour suprême m'a renvoyé au Parlement. Elle ne m'a pas dit si j'avais droit ou non à l'accès que je demandais. J'ai toujours cru avoir accès aux renseignements dont j'avais besoin pour faire mon travail. Je pen-

[Text]

am dependent on the political whim of the occasion as to whether or not I have access. As you can see, I have been denied twice now.

Senator Beaudoin: I read what I called the Dye case before the Supreme Court very closely because I consider that it is a major case in our parliamentary system. It is not only a question of purely statutory law or of the Auditor General Act. I think the court pointed out much more than that. I think the court went as far as to say that in our system, if there is a real conflict between the executive and the Auditor General, the final answer lies with Parliament. Well, that is an interesting case, of course, but my concern is not with that case.

My concern is this: You said that you consider that you have the statutory power to determine program effectiveness. You are satisfied with that so you do not feel that you are limited. You may do the job to the best of your knowledge and ability, of course.

Mr. Dye: Mr. Chairman, I believe that I have the appropriate mandate to deliver a useful audit service to Parliament. It is constrained but it is not constrained in terms of funds. We have adequate funds to do our job. Governments in my time, although I cannot call them generous, had at least, given the constraints of the nation, been realistic about the need to get the audit done and we are not suffering as many of my colleagues do around the world. I see ineffective audit offices, where the government has them by the neck and will not allow them to perform.

Senator Beaudoin: How does your office compare with that of the United States, for example?

Mr. Dye: I forgot to make the comparison with the United States. Mr. Bowsher is my counterpart in the United States. I do not know whether he has adequate funding, but certainly he seems to be meeting the needs of his legislators. They direct his operations. Some 80 to 90 per cent of his work is done in response to congressional or committee demand, whereas virtually none of my work is done in terms of specific demands of committees or the Parliament. My work is done in terms of my interpretation of what the act says I must do and I go out and do that. At the end of the day, I am making the choice of what we do as opposed to a Senate or Commons committee asking me to look at something. We are as responsive as we can be.

The Deputy Chairman: You do not consider it inappropriate if some political people ask you to look at something?

Mr. Dye: Mr. Chairman, we welcome that. In fact, we are always surveying Members of Parliament to determine what is on their minds and are we indeed meeting their needs. It is sometimes difficult for us to assess that. There were concerns in the Public Accounts Committee about cash management. We met those concerns. There were concerns over efficiency, and we looked in that direction.

[Traduction]

sais que la loi qui me concerne m'y autorisait. Je suppose que la Cour suprême veut que je me soumette aux velléités politiques en ce qui concerne la question de l'accès. Comme vous le savez, on me l'a refusé deux fois jusqu'à maintenant.

Le sénateur Beaudoin: J'ai lu très attentivement l'arrêt de la Cour suprême dans ce que j'appelle l'affaire Dye, parce que je l'estime important pour notre système parlementaire. Ce n'est pas uniquement une question de droit ou une question qui touche seulement la Loi sur le vérificateur général. Je pense que la Cour est allé beaucoup plus loin; à mon avis, elle a dit que, dans notre système, s'il y a conflit entre l'exécutif et le vérificateur général, c'est le Parlement qui a le dernier mot. C'est une question intéressante, mais ce n'est pas ce qui me préoccupe.

Voici ce qui m'inquiète: vous avez dit que la loi vous donne le pouvoir de déterminer l'efficacité des programmes. Cela vous satisfait et vous ne vous estimez pas limité. Naturellement, vous faites ce travail au mieux de vos connaissances et de vos capacités.

M. Dye: Monsieur le président, je pense avoir un mandat qui me permet de fournir au Parlement un travail de vérification utile. Je suis soumis à certaines limites, mais non pas à des limites financières. Nous avons suffisamment de ressources financières pour faire convenablement notre travail. Pendant mon mandat, même si je ne peux pas dire qu'ils se sont montrés généreux, les gouvernements, étant donné les ressources du pays, se sont montrés réalistes en ce qui concerne le travail de vérification et je ne suis pas dans une situation dramatique comme le sont certains de mes collègues dans d'autres pays. Certains bureaux sont inefficaces parce que leurs gouvernements les tiennent à la gorge et ne leur permettent pas de l'être.

Le sénateur Beaudoin: Comment se compare votre bureau par rapport à celui des États-Unis, par exemple?

M. Dye: Mon homologue américain est M. Bowsher. Je ne sais pas s'il dispose de fonds suffisants, mais il semble certainement répondre aux besoins de ses législateurs. Ceux-ci dirigent ses activités. De 80 à 90 p. 100 de son travail lui est commandé par le Congrès ou des comités, alors qu'aucune partie de mon travail ne résulte de demandes précises de la part de comités ou du Parlement. C'est moi qui interprète ce que dit la Loi pour, en fin de compte, décider ce que nous ferons. Nous essayons de répondre le mieux possible aux besoins.

Le président: À votre avis, il ne serait pas inconvenant, de la part des parlementaires, de vous demander d'examiner quelque chose en particulier?

M. Dye: Monsieur le président, nous le souhaitons. En fait, nous nous enquêrions toujours auprès des parlementaires de ce qui les préoccupe et si, en fait, nous répondons à leurs besoins. Nous avons parfois de la difficulté à déterminer cela. Le Comité des comptes publics s'inquiétait au sujet des liquidités. Nous avons examiné la question. La question d'efficacité a été soulevée, et nous l'avons examinée.

[Text]

They do not very often say, "Please audit the wing tip on an F-18. We are worried about wing tips." We have not had that kind of specific request. We have had discussions about specific projects, but only from individual members rather than a committee giving direction. From time to time the government gives us direction to do things through order in council. If we feel it is within our competence and we have the funds or they give us the money, we do those things.

Senator Beaudoin: When you determine the effectiveness of a program, you are involved only as far as auditing or the public funds being dispersed. Does it go further than that? Is it on the merit itself, irrespective of the sum of money?

Mr. Dye: Mr. Chairman, our audits go beyond the notion of mere compliance with spending funds or the accounting aspects. Some of you may remember the studies we have done on food safety and whether or not the Coast Guard is performing the way it ought to. We are looking at the implementation of government policy. If the government says there shall be a Coast Guard and it shall protect the coast, we go out and check to see what they are doing to protect our coast.

Senator Stollery: I am interested in the line of questioning that was developed by Senator Stewart. There has been such a fiasco in the fisheries. Ten years ago I remember being told by officials that, with the extension of our management zone on the east coast, fish exports would become more important to Canada than grain exports. That observation was made by people who were supposed to know. It was not something said in the dark of night.

Senator Stewart brings to our attention that there has been a fiasco in the fisheries. The Auditor General has mentioned in his presentation the selection of program evaluations where it could reasonably have been expected. He also mentioned timeliness and quality. The example in the fisheries would certainly comply under two of your definitions for timeliness and quality.

Anyone who has looked through the estimates of a department knows that there are budgetary items examined by the Auditor General that would address this business of what happened and where did they go.

The environment is a very important issue. There is also the forestry issue in British Columbia. I know that trees are not like fish, but I also know we have a department that has a budget. There are budgetary items that have an impact in forestry. I am thinking of forestry because I think we are going to see a scandal on the way the reforestation programs have taken place. There is no question that we are going to be told the opposite. We are being softened up now for a 180-degree turn in how effective our reforestation programs have been. Do you think that is a timely subject?

[Traduction]

On ne nous dit pas souvent, «Voulez-vous s'il vous plaît vérifier la pointe de l'aile des F-18. Cette question nous préoccupe.» Nous n'avons pas reçu de demandes aussi précises. Nous avons eu des discussions au sujet de projets particuliers, mais uniquement de la part de certains députés et non pas d'un comité. De temps en temps, le gouvernement nous donne des directives par décret. Si nous estimons que la demande est dans notre domaine de compétence et que nous avons les fonds pour le faire, ou qu'on nous les donne, nous répondons à cette demande.

Le sénateur Beaudoin: Lorsque vous vous prononcez sur l'efficacité d'un programme, vous ne vous intéressez qu'à la vérification ou à la manière dont sont dépensés les fonds publics. Allez-vous plus loin que cela? Évaluez-vous le mérite même d'un programme, quels que soient les fonds en jeu?

M. Dye: Monsieur le président, nos vérifications vont plus loin que sur le simple respect des directives sur la manière de dépenser les fonds ou sur les aspects comptables. Certains parmi vous se rappellent peut-être des études que nous avons faites sur l'innocuité des aliments ou sur la question de savoir si le rendement de la Garde côtière était satisfaisant. Nous examinons la mise en œuvre de la politique gouvernementale. Si le gouvernement dit qu'il doit y avoir une Garde côtière qui protège les côtes, nous examinons ce qu'elle fait pour protéger nos côtes.

Le sénateur Stollery: C'est la question soulevée par le sénateur Stewart qui m'intéresse. Les pêches ont été un tel fiasco. Il y a dix ans, je me rappelle qu'on nous a dit que l'expansion de nos zones de pêche sur la côte est ferait augmenter nos exportations de poissons à un niveau supérieur à nos exportations de céréales. Cette observation avait été faite par des soi-disant experts. Elle s'est révélée une affirmation gratuite.

Le sénateur Stewart nous fait remarquer que ce fut un fiasco. Le vérificateur général nous a mentionné, dans son exposé, qu'un certain choix d'évaluations de programme nous aurait permis de nous en rendre compte. Il a également parlé de moment opportun et de qualité. Les pêches en sont certainement un exemple.

Quiconque examine les prévisions budgétaires d'un ministère sait que le vérificateur général examine certains postes budgétaires pour savoir ce qui s'est passé et où sont allés les fonds.

La question de l'environnement est très importante. Il y a également celle de la forêt en Colombie-Britannique. Je sais que les arbres ne sont pas comme les poissons, mais je sais aussi qu'il y a un ministère à qui un budget a été alloué. Certains postes budgétaires ont une incidence sur la foresterie. Je parle des forêts parce que je pense que nous sommes sur le point d'être témoins d'un scandale au sujet de la mise en œuvre des programmes de reboisement. Il ne fait pas de doute qu'on nous dira le contraire. On tente actuellement de nous amadouer en nous parlant de l'efficacité de nos programmes de reboisement. Pensez-vous que le moment est opportun pour aborder cette question?

[Text]

Mr. Dye: Mr. Chairman, perhaps honourable senators will recall my value-for-money audit of forestry a year ago, which met with outrage in some provinces. Ministers of Forestry decided personally to call me and indicate their displeasure with our findings. Yet, it is curious to me to find out, as things evolve, that perhaps we did hit the nail on the head as more and more data is available.

Federally, our forestry operation is not meeting the intentions of Parliament. The department is not able to do what Parliament thought they were going to do when it passed the relevant acts associated with forestry. Much of that is associated with cooperation with the provinces, where the responsibility for reforestation actually rests. There are great gaps in Parliament's information about the forestry resource.

Senator Stollery: I am pleased to hear that we are becoming knowledgeable. Fisheries, the forests and many other areas are part of the environmental question. You said that the Public Accounts Committee in the House of Commons has a lack of specifics in the direction it gives. Does that whole environmental issue not lend itself to being timely?

Mr. Dye: Mr. Chairman, the Senate may be interested in knowing that we have a chapter coming out on the environmental ministry. You will see our concern about the audit of environmental issues, whether it is air quality, water quality or whatever. We are well aware that this is going to be a major issue of the 1990s. You will see a refocusing within the office as reports emanate from various departments. You will see comments in there about environmental concerns. You may recall our concerns on a major capital project last year, namely, the research station in the St. Lawrence River, where there was effluent being discharged without any treatment—that type of thing. You will see a lot of those types of environmental issues inside major issues within departments.

It will not be for me to direct the office; I am sure that the next Auditor General will be as aware as I am of the significance of the environment to the citizens of this country and particularly the interest by parliamentarians in this area as we go into the nineties. I know that our office has plans on a number of environmental-type thrusts that our office can contribute to to inform Parliament about major issues.

Senator Stewart: I have two or three quite different kinds of things that I want to raise.

First, I want to go back to the Department of Fisheries and Oceans, because the wrong impression may well have been created. I do not think anyone should draw the conclusion that the Department of Fisheries and Oceans is the prime entity responsible for trouble in the north Atlantic fisheries.

Here is what the former president of National Sea Products said:

Although all of the headlines would have you believe that declining quotas is the number one issue, in my mind

[Traduction]

M. Dye: Monsieur le président, les honorables sénateurs se rappellent peut-être la vérification que nous avons faite, il y a un an, sur la valeur que nous obtenons pour notre argent dans le domaine forestier; elle a soulevé l'indignation dans les provinces maritimes. Les ministres des forêts m'ont même appelé personnellement pour me faire part de leur mécontentement. Pourtant, je me rends compte que nous avons peut-être frappé juste, au fur et à mesure que nous obtenons de nouvelles données.

L'exploitation forestière ne correspond pas aux intentions du Parlement fédéral. Le ministère ne peut faire ce que le Parlement pensait qu'il faisait lorsqu'il a adopté des lois à ce sujet. Une bonne partie de cette question dépend de la collaboration des provinces qui sont responsables du reboisement. Les renseignements qu'obtient le Parlement au sujet des ressources forestières comportent de graves lacunes.

Le sénateur Stollery: Je suis heureux d'entendre que nous devenons de mieux en mieux informés. Les pêches, les forêts et de nombreux autres domaines font partie de l'environnement. Vous avez dit que le Comité des comptes publics de la Chambre des communes ne donne pas des directives suffisamment précises. N'est-il pas maintenant temps de s'attaquer à toute cette question environnementale?

M. Dye: Monsieur le président, le Sénat sera peut-être intéressé d'apprendre que nous publierons un chapitre, prochainement, sur le ministère de l'Environnement. Vous verrez quelles sont nos préoccupations, la qualité de l'air, de l'eau ou autre. Nous savons pertinemment que cette question sera l'une des plus importantes des années 90. Vous verrez une réorientation du bureau lorsque commenceront à arriver les rapports des divers ministères. Dans ce chapitre vous pourrez lire des observations sur les préoccupations environnementales. Vous vous rappelez peut-être que nous nous inquiétons, l'année dernière, au sujet d'un grand projet d'immobilisations, soit la station de recherche du fleuve Saint-Laurent, dans lequel se déversent des eaux usées non traitées. Vous verrez beaucoup de questions environnementales de ce type dans le cadre des grandes questions dont s'occupe le ministère.

Je ne dirigerai plus le bureau à ce moment-là, mais je suis certain que mon successeur sera aussi conscient que moi de l'importance des questions environnementales pour les citoyens du Canada et, en particulier, pour les parlementaires, à l'aube des années 90. Je sais que notre bureau projette d'examiner certaines questions environnementales et qu'il peut contribuer à informer le Parlement à ce sujet.

Le sénateur Stewart: J'aimerais soulever deux ou trois questions différentes.

Premièrement, je désire revenir au ministère des Pêches et des Océans parce qu'on a peut-être donné une fausse impression. Je ne pense pas qu'il faudrait en conclure que le ministère des Pêches et des Océans est le principal responsable des problèmes qui se posent dans les pêches de l'Atlantique nord.

Voici ce qu'a dit l'ancien président de Produits de la mer national Ltée:

Bien que tous les titres des journaux portent à croire que la réduction des contingents est la principale question

[Text]

it is not. The number one issue is that the consumption of fish has dropped. It has dropped because fish has become a less desirable food to eat.

In other words, Mr. Cummings is saying that the problem in the fisheries is not so much on the supply side as it is on the demand side. It is important not to say that it is a mismanagement of the supply side by the Department of Fisheries and Oceans which has brought on these crises. In other words, I am suggesting one thing but the implication is another.

I am suggesting that certain companies may well, for their own private reasons have decided to downsize and rationalize or adjust—I suppose that is the buzz word at the moment—because they cannot sell their product profitably. Of course, it is convenient to blame it all on the poor people from the Department of Fisheries and Oceans.

Let us not fall into the trap of assuming that something went wrong in the Department of Fisheries and Oceans, from which all this trouble flows. That should be on the record and it should be understood.

I wish to turn to another topic. Again, it concerns the Department of Fisheries and Oceans. I mentioned earlier that the Minister of Fisheries and Oceans, within his jurisdiction, has more discretionary authority than any other minister of the Crown.

The Deputy Chairman: Regulatory authority?

Senator Stewart: Yes.

The Deputy Chairman: It is not entirely discretionary.

Senator Stewart: All right. He has more delegated legislative authority than any other minister of the Crown.

The Deputy Chairman: Yes.

Senator Stewart: Yet we were told by the assistant deputy minister that it takes months, years, up to a couple of years—in fact, sometimes 30 months—to get those orders in council on regulations out there and effective.

Have you ever evaluated the prospects in the Privy Council Office by which that vast outpouring of law which is not statute law, takes place, to ascertain if departments are being hampered by the slowness with which the wheels turn in the Privy Council Office? Has that been evaluated?

Mr. Dye: I do not know if the Privy Council Office has made its own evaluation. I have been making the point that our work is not evaluation.

Senator Stewart: Yes, I realize that.

Mr. Dye: No, we have not. However, it is an interesting idea. To my knowledge, we have not done any value-for-money work in the Privy Council Office itself; it is a small operation.

Senator Stewart: Yes, but important.

Mr. Dye: Indeed. If you look at the work that the office has done since they received the value-for-money mandate, much of the work has been done in the line departments. It is only in

[Traduction]

à l'ordre du jour, je ne suis pas de cet avis. La principale question est en fait la baisse de la consommation de poisson et cette baisse est due au fait que le poisson est un aliment moins attirant.

En d'autres mots, M. Cummings dit que le problème des pêches n'en est pas un d'offre, mais de demande. Il ne faut pas dire que c'est un problème de mauvaise gestion de l'offre de la part du ministère des Pêches et des Océans qui a provoqué la crise. Je laisse entendre une chose, mais les causes sont tout autres.

Je laisse entendre que certaines sociétés pourraient bien, pour des raisons qui leur sont propres, décider de réduire leurs opérations et de les rationaliser—c'est l'expression à la mode—parce que leurs ventes ne leur rapportent pas assez. Naturellement, c'est plus facile de blâmer les employés du ministère des Pêches et des Océans.

Ne tombons pas dans le panneau et n'allons pas penser que quelque chose ne tourne pas rond au ministère des Pêches et des Océans et que c'est la cause du problème. Il faudrait que cela soit dans le compte rendu et bien compris.

Je désire aborder une autre question qui concerne encore le ministère des Pêches et des Océans. J'ai déjà dit plus tôt que le ministre responsable dispose, dans son domaine, de plus de pouvoirs que n'importe quel autre ministre.

Le vice-président: En matière de réglementation?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le vice-président: Ce ne sont pas des pouvoirs discrétionnaires.

Le sénateur Stewart: D'accord, mais il demeure qu'il a plus de pouvoirs que n'importe quel autre ministre.

Le vice-président: Oui.

Le sénateur Stewart: Pourtant, le sous-ministre adjoint nous a dit qu'il faut compter des mois, des années, en fait parfois 30 mois, pour que soient pris des décrets en matière de réglementation.

Avez-vous déjà évalué comment cela se passe, au Conseil privé? Étant donné la quantité énorme de règlements qui y sont envoyés, vous êtes-vous déjà assurés que les ministères ne sont pas retardés par la lenteur avec laquelle se fait le travail au Conseil privé? Cette question a-t-elle déjà fait l'objet d'une évaluation?

M. Dye: Je ne sais pas si le Conseil privé a déjà entrepris sa propre évaluation. J'ai déjà dit que notre travail ne consistait pas à faire des évaluations.

Le sénateur Stewart: Oui, je m'en rends compte.

M. Dye: Non, nous ne l'avons pas fait. Toutefois, c'est une idée intéressante. Pour ce que j'en sais, nous n'avons pas regardé si nous obtenions suffisamment pour notre argent en ce qui concerne le Conseil privé; c'est un petit service.

Le sénateur Stewart: Oui, mais il est important.

M. Dye: En effet. Si vous examinez le travail que nous avons fait depuis qu'on nous a confié le mandat de vérifier si nous en avions pour notre argent, le gros du travail a porté sur les

[Text]

the last five years where we have refocused some of our activities and got into the central agencies.

I have just been reminded that we did a chapter last year on the federal regulatory review process, which I was commenting on in my opening statement. To the extent that it deals with the role that the PCO plays, I do not recall, frankly; I would have to look it up to see what we said with respect to the PCO. My recollection is that its function was more with respect to compliance with regulations and development of regulations outside the PCO.

Senator Stewart: It is one area that should be looked at.

The Deputy Chairman: Senator Stewart, if you will permit me, I have been involved in particular with that regulatory system as secretary to another government where we had this same problem.

I should like to mention that the various regulations come from the various ministries. They then go to cabinet committees. There are then a lot of battles between various departments because the regulations have certain impacts on other ministries—for example, the Ministry of Agriculture wants to do something but the Ministry of the Environment is against it.

The battle on regulations within the cabinet committees is part of the policy process. It is quite often a long battle. There is also the consultation process, in which people are obliged today to consult every group or pressure group in society before coming to a consensus on a regulation. So that the problem often takes as long as a law.

Also, do not forget that sometimes in law we put the words "the Governor in Council" or "the minister" will make a regulation. That is done because we did not know what to do when we made the law. It is very complicated. In other words, the difficulties are put aside and they say, "Well, we will regulate about that." But sometimes you do not know what to do. That is why it is a long process to regulate.

Let us take the implementation of the Free Trade Agreement as an example. The United States and Canada decided on free trade on bourbon and whiskey because we send 59 million cases of whiskey over the border but we receive \$17,000 for it, or something like that. So Canada is ready to do anything to make the United States agree on that. So they enact a regulation about health and security, and change a few things so that everyone is happy. But it is still a long process.

You have to start from your own ability or power. It is not certain that you can do that. So if you have a regulation, it has to be drafted in a way so that it is lawful. You cannot make a regulation that is unlawful. It is a long process. It is not necessarily the fact that at the Privy Council they are inefficient—my experience with that process is that when people agree, it is not a long process.

[Traduction]

ministères ayant de lourdes responsabilités. C'est seulement au cours des cinq dernières années que nous avons réorienté certaines de nos activités et que nous nous sommes attaqués aux organismes centraux.

On vient tout juste de me rappeler que nous avons réalisé un chapitre, l'année dernière, sur le processus d'examen des projets de réglementation fédérale, auquel j'ai fait allusion dans mon exposé préliminaire. Dans la mesure où on y traite du rôle que joue le BCP, je ne puis sincèrement m'en rappeler; il faudrait que je regarde ce que nous avons dit à ce sujet. Pour peu que je me rappelle, on y traitait davantage de l'observation des règlements et de l'élaboration des règlements à l'extérieur du BCP.

Le sénateur Stewart: C'est un secteur qui devrait être examiné.

Le vice-président: Sénateur Stewart, si vous me permettez, j'ai déjà été mêlé à un système de réglementation en tant que secrétaire d'un autre gouvernement, et nous avions le même problème.

Il faut dire que les règlements viennent des divers ministères. Ils sont ensuite confiés aux comités du Cabinet. Un peu plus tard, il y a une série de batailles entre les différents ministères parce qu'un règlement a une incidence sur d'autres ministères; par exemple, le ministère de l'Agriculture veut faire quelque chose, mais le ministère de l'Environnement s'y oppose.

La bataille de la réglementation au sein des comités du Cabinet fait partie du processus d'adoption des politiques. C'est souvent une longue bataille. Il y a également le processus de consultation, en vertu duquel, de nos jours, il faut consulter tous les groupes de pression avant d'en venir à un consensus. C'est parfois un processus aussi long que celui de l'élaboration d'une loi.

N'oubliez pas également qu'il est souvent dit dans les lois que le «gouverneur en conseil» ou «le ministre» prendront un règlement. Cela signifie que nous ne savions pas quoi faire lorsque nous avons adopté la loi; en d'autres mots, les difficultés sont ainsi mises de côté. Voilà pourquoi le processus de réglementation est aussi long.

Prenons par exemple la mise en œuvre de l'Accord de libre-échange. Les États-Unis et le Canada se sont entendus sur le libre-échange du bourbon et du whiskey parce que nous expédions 59 millions de caisses de whiskey de l'autre côté de la frontière, mais nous recevons pour 17 000 \$ de bourbon, ou quelque chose comme ça. Le Canada est donc prêt à faire n'importe quoi pour que les États-Unis acceptent ce type d'échange; à cette fin, il accepte de changer quelques petites choses relatives à la santé et à la sécurité. C'est toutefois un processus assez long.

Il faut d'abord voir dans quelle mesure nous sommes habilités à changer quoi que ce soit; nous n'avons pas toujours la capacité de le faire. Le règlement doit également être rédigé de manière à être légal. C'est un très long processus. Ce n'est pas nécessairement dû à l'inefficacité du Conseil privé; d'après mon expérience, c'est un long processus même lorsque tout le monde est d'accord.

[Text]

Senator Stewart: I am sure that is all true. The people in the Privy Council Office no doubt will be thankful to have had that incestuous reassurance. Nevertheless, it might be good to see if there are systemic problems as distinct from the political problems to which the chairman has referred.

I wanted to ask another question. Again, I am moving away from line departments. We were told that one of the benefits of having a program evaluated is that the evaluation serves to document the department's case when it is defending its proposed estimates to the Treasury Board. Do you know if evaluations have been made on the operations of the Treasury Board in this particular area—that is to say, the preparation of the Estimates and so on?

Mr. Dye: Mr. Chairman, I am not aware of any evaluations that have been done on the Estimates process itself. It strikes me as a useful process. Speaking of evaluations, there is one available in Fisheries and Oceans on the regulatory process. I do not know whether your committee is aware of that evaluation, but it may well answer some of the issues that Senator Stewart is raising.

Senator Stewart: The reason I mentioned the testimony on the Treasury Board is as follows: We have a line department which is carrying out a role—presumably they know what they are doing—and they need some money. Yet it is easier to convince the officials of the Treasury Board that they should be given the money they are asking for if they have this label, like the label from the bureau of Good Housekeeping, when they arrive. What worries me is that, in a sense, the evaluation is being used, not to improve the program but to sell the program to Treasury Board.

Mr. Dye: Mr. Chairman, I have no doubt that where a program evaluation has been structured in such a way to advocate an outcome, it is indeed used to support it. However, there is also the other side of that coin. There are evaluations out there that recommend reduction of service, reduction of employees, reduction of costs, and the Treasury Board acts on them as well.

With respect to Part IIIs and their evaluation, you may find some interesting information in our chapters over the years on information for Parliament. We did a chapter specifically on information for Parliament. I believe it was two years ago, but it might have been last year. The committee is already aware that the comptroller general assesses the quality of evaluations for the Treasury Board. So they get some sort of believability or credibility index from him with regard to the information they are receiving.

Senator Stewart: I want to ask Mr. Dye about CIDA. It is an unusual operation with diverse activities. Is it your view that the evaluations done in CIDA or for CIDA are done at a very good level?

Mr. Dye: Mr. Chairman, in the time I have been in Ottawa, we have raised a large number of questions with respect to the effectiveness of CIDA projects. I know that they have a number of evaluations. We are about to look at those again. I am

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je suis certain que tout cela est vrai. Au Bureau du Conseil privé, on vous sera sans nul doute reconnaissant de ce coup de pouce fraternel. Néanmoins, il serait peut-être approprié de voir s'il y a des problèmes qui relèvent des systèmes, mis à part les problèmes politiques que le président a mentionné.

Je voulais poser une autre question. Ici encore, je me démarque des ministères responsables. On nous a dit qu'il est aussi avantageux de faire évaluer un programme, en ce sens que l'évaluation aidera à étayer le dossier du ministère lorsque celui-ci défendra son projet de budget devant le Conseil du Trésor. Savez-vous si des évaluations ont été faites sur les opérations du Conseil du Trésor dans ce secteur particulier—c'est-à-dire, la préparation du budget, etc.?

M. Dye: Monsieur le président, je ne suis au courant d'aucune évaluation qui aurait été faite sur le processus budgétaire lui-même. Il me semble que ce serait utile. En parlant des évaluations, Pêches et Océans en a fait une sur le processus réglementaire. Je ne sais pas si votre Comité est au courant de cette évaluation, qui pourrait fort bien répondre à certaines des questions du sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Voici pourquoi j'ai fait allusion au témoignage sur le Conseil du Trésor: nous avons un ministère responsable qui joue un rôle—présument il sait ce qu'il fait—et il a besoin d'argent. Pourtant, il est plus facile de convaincre les hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor du bien-fondé de leur demande de fonds s'ils peuvent attester aux premiers abords d'une saine gestion. Ce qui m'inquiète, c'est que, dans un sens, l'évaluation est utilisée non pas pour améliorer le programme, mais pour le faire accepter par le Conseil du Trésor.

M. Dye: Monsieur le président, je n'ai aucun doute que lorsqu'une évaluation de programme est structurée de façon à défendre un résultat, elle soit en effet utilisée pour l'appuyer. Toutefois, il y a aussi l'autre côté de cette médaille. Il arrive que les évaluations recommandent des réductions de service, de personnel, de coûts et que le Conseil du Trésor les prend également en compte.

Quant aux Parties III et aux évaluations, qu'elles renferment, vous pouvez trouver des renseignements intéressants dans tout ce que nous avons publié sur l'information des parlementaires. Nous avons réservé un chapitre aux renseignements destinés au Parlement, il y a de cela deux ans, mais c'était peut-être l'an dernier. Le Comité sait déjà que le contrôleur général évalue la qualité des évaluations qui doivent être présentées au Conseil du Trésor. Par conséquent, l'information que ce dernier reçoit porte en quelque sorte une cote de crédibilité.

Le sénateur Stewart: Je désire interroger M. Dye sur l'ACDI. Il s'agit là d'un service inusité qui recouvre différentes activités. Êtes-vous d'avis que les évaluations faites à l'ACDI ou pour l'ACDI respectent un très bon niveau?

M. Dye: Monsieur le président, depuis que je suis à Ottawa, nous avons posé un très grand nombre de questions sur l'efficacité des projets de l'ACDI. Je sais qu'il s'est fait un certain nombre d'évaluations. Nous sommes sur le point de nous y pencher à nouveau. Je ne sais trop en quelle année nous devons

[Text]

not quite sure in which year we might be reporting, but I suspect that it is wrapped up in the 1993 plan.

Ms. Barrados: It is earlier.

Senator Stewart: Obviously the Auditor General is seized of that area. I would like to ask a different kind of question prompted by something the Auditor General has said. He keeps referring to things in 1993. Why do the wheels grind so slowly? Obviously you have started something and you are actually into it, yet it will be months, and indeed years, before the reporting takes place. I am not suggesting that some of this work does not take a long time; clearly it does. However, I get the impression that the operation is a little bit like running a railway train; "We'll be at such and such a station at this time. We don't want to have too much in that year, so we will put that off for another year, and then we are going to have to put it off for another year." Tell us that things do not operate that way.

Mr. Dye: There is the reality of how much you can do. This year we have chosen to talk about major capital projects—unemployment insurance as well as lot of other issues—and not necessarily to focus on program evaluation, except that you will see in many of the chapters evaluative type commentary. We are committing \$1.5 million to a major study that will I hope, give Parliament a good insight into what is going on in the evaluation field and what must be done in order to have appropriate accountability. While you may see reports each year, we intend to report on evaluations as a topic. We report on 50 topics per year, 20 plus of which will be major studies in the order of \$1 million a piece. These are big subjects. Then we have a lot of small subjects. So we have a long-range plan of what we want to achieve. I am confident that Ms. Barrados and her team will produce a very interesting chapter. I will not be associated with it, but I am sure that you will find it interesting.

The Deputy Chairman: If I understand the system, you are emphasizing program evaluation. I understand that the government has said to the Comptroller General, "You take care of that for the government." Are you critical of the Comptroller General and the way he is doing his job, which is monitoring program evaluations in various ministries? I have never heard criticisms of the Comptroller General by the Auditor General.

Mr. Dye: I think it fair to say that, from time to time, the Comptroller General feels some heat from our office. The last major issue, I suppose, was on the financial management and control study where I do not think they were particularly pleased with us. I do not think they are thrilled with us on the upcoming efficiency study.

Continuously we have issues where we are not agreed on the public accounts. You may know that I am extremely critical of the public accounts. Indeed, I am critical of government accounting principles which I think produce a misleading set of financial statements for our nation. There is always tension between the Comptroller General and myself and it is quite possible that it has been reported many times.

[Traduction]

présenter notre rapport, mais je présume que ce sera en 1993, comme le reste.

Mme Barrados: Ce sera plus tôt.

Le sénateur Stewart: De toute évidence, le Vérificateur général en est saisi. J'aimerais poser un tout autre genre de question à la suite de ce que le Vérificateur général a dit. Ce dernier ne cesse de revenir sur ce qui se passera en 1993. Pourquoi les rouages tournent-ils si lentement? De toute évidence, vous avez entamé un processus et vous êtes en plein dedans, mais il vous faudra des mois et même des années avant de présenter votre rapport. Loin de moi la pensée qu'une partie de ce travail ne demande pas beaucoup de temps; bien au contraire. Toutefois, j'ai l'impression que c'est un peu comme si on conduisait un train et qu'on prévoyait tout l'itinéraire, en cherchant à répartir les gares. Dites-nous que ce n'est pas votre façon de fonctionner.

M. Dye: Certes, la quantité de travail qu'on peut abattre est un facteur déterminant. Cette année, nous avons choisi de nous pencher sur les grands projets d'immobilisation—l'assurance-chômage ainsi qu'un tas d'autres questions—et de ne pas nécessairement nous concentrer sur l'évaluation de programmes, sauf que bien des chapitres sont émaillés d'observations propres aux évaluations. Nous engageons 1,5 million de dollars dans une grande étude qui, je l'espère, donnera au Parlement un bon aperçu de ce qui se passe dans le domaine de l'évaluation et de ce qui doit être fait pour satisfaire à cette obligation de rendre compte. Bien qu'il y ait des rapports chaque année, nous avons l'intention de présenter les nôtres par sujet. Nous en faisons 50 par an, dont au moins 20 sont de grandes études de l'ordre de 1 million de dollars chacune. Il s'agit là de grands sujets, mais il y en a aussi une foule de petits. Nous planifions donc à long terme nos chapitres. Je suis sûr que M^{me} Barrados et son équipe réaliseront un chapitre intéressant. Je n'y aurai pas participé, mais je suis certain que vous le trouverez intéressant.

Le vice-président: Si je comprends bien le système, vous insistez sur l'évaluation de programmes. Je sais que le gouvernement a confié cette tâche au Contrôleur général. Êtes-vous d'accord avec ce que fait le Contrôleur général et avec la façon dont il fait son travail, c'est-à-dire qu'il contrôle les évaluations de programmes qui se font dans les divers ministères? Je n'ai jamais entendu de critiques à l'endroit du Contrôleur général de la part du Vérificateur général.

M. Dye: On peut dire que le Contrôleur général ressent parfois un certain mécontentement de la part de notre bureau. La dernière grande question en litige a été, je présume, une étude sur le contrôle et la gestion financière qu'il n'a pas particulièrement appréciée. Je ne pense pas non plus qu'il se réjouira tellement de cette prochaine étude sur l'efficacité.

Nous nous heurtons continuellement au sujet des comptes publics. Vous savez sans doute que je conteste au plus haut point les comptes publics. En fait, je conteste les principes de comptabilité du gouvernement, qui donnent lieu à des états financiers trompeurs pour notre nation. On note toujours une certaine tension entre le Contrôleur général et moi-même et il est fort probable qu'on en ait fait mention bien souvent.

[Text]

The Deputy Chairman: Each year we receive an annual report from various ministries. Would it be appropriate to have in those annual reports program evaluations? I know that for accommodation purposes some are included in Part III of the Estimates but would it not be appropriate that the ministry should report to us? Any corporation indicates what they have done during the years and they outline the areas with which they had difficulty. Of course, generally the report is favourable to the company. We do not see the difficulty that those government departments are having in their annual reports. Do you think it appropriate that we have such evaluations?

Mr. Dye: Obviously effectiveness information is always important in whatever form it is received, particularly by Parliament. I think you would probably be better by getting your effectiveness information from the Part IIIs. There is a provision that they be recorded. When engaged in the appropriation estimates, process you have the opportunity to say, "Why haven't you commented on this?" If members of both Houses would be waving their Part IIIs and their inadequacies at the various departments I think you would get far more information that would be useful to you in your oversight role as parliamentarians.

I am not overwhelmed by annual reports. I think most of them are a PR exercise and I do not think they are of much use in many cases.

Senator Stewart: Mr. Dye knows so much about this that he sows questions as he goes. I do not want to ask a question which implies its own answer.

Do you think that if parliamentary committees of both the House of Commons and the Senate spent more time on the Estimates of specific departments it might have a positive effect with regard to program delivery, evaluation of programs and expenditure of public money?

Mr. Dye: I certainly do. It seems to me that both Houses, in many ways, reflect Canada and yet I do not see what I understand to be the frustration and the anger of the people in our country about our public expenditures being expressed by our parliamentarians when they are looking at the Estimates and determining whether or not funds should be allocated by our Parliament to government to get on with the job. If parliamentarians used those Part IIIs and were severe in their comments—not to be browbeating public servants, but to do their job as overseers of public funds—I think you would get better accountability and much wiser use of public funds.

The Deputy Chairman: If there are no other questions it remains for me to thank Mr. Dye and Ms. Barrados for answering our questions.

I do not think that the Comptroller General will be able to meet with us next Thursday, but we will have some proposed legislation to deal with.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le vice-président: Chaque année, nous recevons le rapport annuel de divers ministères. Convendrait-il d'insérer dans ces rapports les évaluations de programmes? Je sais que pour plus de commodité certains sont placés dans la Partie III du Budget, mais ne serait-il pas préférable que le Ministère nous fasse rapport directement? Les autres sociétés d'État indiquent ce qui a été fait au cours des années et décrivent les secteurs à problèmes. Naturellement, le rapport est en général favorable à cette société. Quant aux ministères d'État, nous ne voyons pas pourquoi ils ne les inséreraient pas dans leur rapport annuel. Estimez-vous que nous devrions avoir ces évaluations?

M. Dye: De toute évidence, l'information sur l'efficacité est toujours importante quelle que soit la forme sous laquelle on la reçoit, et plus particulièrement quand elle est destinée au Parlement. Je pense que vous devriez, pour vous renseigner sur l'efficacité, consulter la Partie III, puisqu'il est prévu que ces renseignements y seront consignés. Au moment de l'étude des crédits, vous pourrez demander pourquoi tel ou tel aspect n'a pas été abordé. Si les membres des deux Chambres signalaient aux divers ministères toutes les erreurs qu'ils ont relevées dans la Partie III vous obtiendriez plus d'information que vous n'en avez besoin pour jouer votre rôle de surveillants à titre de parlementaires.

Je ne suis pas subjugué par les rapports annuels. À mon avis ce ne sont que des exercices de relations publiques et je ne pense pas qu'ils soient d'une très grande utilité dans bien des domaines.

Le sénateur Stewart: M. Dye est si bien renseigné sur ce sujet qu'il soulève des quantités de questions. Je ne veux pas en poser une qui comporte sa propre réponse.

Pensez-vous que si les comités parlementaires de la Chambre des communes et du Sénat consacraient plus de temps au budget de certains ministères, ils pourraient avoir ainsi une bonne influence sur la prestation et l'évaluation des programmes ainsi que sur la dépense de deniers publics?

M. Dye: Certes. Il me semble que les deux Chambres, à bien des égards, devraient refléter le Canada et pourtant je n'y retrouve pas ce qui me semble être le sentiment de déception et de colère qui habite la population canadienne face à la dépense des deniers publics. Ces sentiments semblent absents chez nos parlementaires lorsqu'ils examinent le budget et déterminent si le Parlement a bien fait d'accorder tel ou tel crédit au gouvernement. Les parlementaires devraient-ils se servir de ces Parties III et être sévères dans leurs commentaires—non pas en fonctionnaires intimidants mais pour jouer leur rôle de gardiens des deniers publics—je pense que la responsabilité de rendre compte y gagnerait et que les deniers publics seraient utilisés plus judicieusement.

Le vice-président: S'il n'y a plus d'autres questions, il ne me reste qu'à remercier M. Dye et M^{me} Barraños d'avoir répondu à toutes celles que nous avons posées.

Je ne pense pas que le Contrôleur général puisse nous rencontrer jeudi prochain, mais nous aurons des projets de loi à examiner.

Le Comité suspend ses travaux.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Office of the Auditor General of Canada:

Mr. Kenneth M. Dye, F.C.A., Auditor General of Canada;

Ms. Maria Barrados, Principal, Audit Operations.

Du Bureau du vérificateur général du Canada:

M. Kenneth M. Dye, F.C.A., vérificateur général d
Canada;

M^{me} Maria Barrados, directeur principal, Opérations d
vérification.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, May 31, 1990

Le jeudi 31 mai 1990

Issue No. 27

Fascicule n° 27

Complete proceedings on:

Seul et unique fascicule concernant:

The examination of Supplementary Estimates
(A) for the fiscal year ending the
31st March, 1991

L'étude du Budget des dépenses
supplémentaire (A) pour l'exercice
se terminant le 31 mars 1991

ELEVENTH REPORT OF THE COMMITTEE

ONZIÈME RAPPORT DU COMITÉ



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE
ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*
The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*
and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*
(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc
Vice-président: L'honorable Roch Bolduc
et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Simard
Kelly	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*
(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Wednesday, 23rd May, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Nurgitz:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1991 (Sessional Paper No. 342-634).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 23 mai 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Nurgitz:

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 (document parlementaire n° 342-634), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, MAY 31, 1990
(33)

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:03 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc, Beaudoin, Cools, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (6)

Present, but not of the Committee: The Honourable Senator Bosa. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated 23rd May, 1990 examined Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending the 31st March, 1991.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch;

Mr. Perry Anglin, Assistant Secretary, Social Programs Directorate, Program Branch.

The witnesses responded to questions asked of them by the Senators present.

The Honourable Senator Doody moved that a report on Supplementary Estimates (A) be prepared for presentation in the Senate.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:09 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

Serge Pelletier

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 31 MAI 1990
(33)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 h 03 aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les sénateurs Leblanc, Beaudoin, Cools, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), et Stollery. (6)

Présent mais non membres du Comité: Le sénateur Bosa. (1)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 23 mai 1990, le Comité étudie le Budget des dépenses supplémentaire (A) pour l'exercice se terminant le 3 mars 1991.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;

M. Perry Anglin, secrétaire adjoint, Direction générale des programmes sociaux, Direction des programmes.

Les témoins répondent aux questions que leur posent les sénateurs.

Le sénateur Doody propose qu'un rapport sur le Budget des dépenses supplémentaire (A) soit établi à l'intention du Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 09, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

RAPPORT DU COMITÉ

WEDNESDAY, June 6, 1990

Le MERCREDI 6 juin 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

ELEVENTH REPORT

ONZIÈME RAPPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (A) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991, were referred, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 23, 1990 submits its report as follows:

Votre comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (A) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991 et conformément à son ordre de renvoi du mercredi 23 mai 1990, présente le rapport suivant:

Supplementary Estimates (A), 1990-91, totalling \$550,852 million, were referred to the Standing Senate Committee on National Finance on May 23, 1990. These are the first supplementary estimates for the 1990-91 fiscal year. They increase the estimates tabled to date from the \$147,963.1 million of the Main Estimates to \$148,514.0 million. \$45,071.9 million or 30 per cent of this total has been or is to be voted by Parliament, while the remaining \$103,442.1 million or 70 per cent is statutory expenditures that were included in the estimates for information only. All of the \$550.852 million in Supplementary Estimates (A) must be voted by Parliament since none of it represents statutory expenditures.

Le Budget des dépenses supplémentaire (A), d'un montant de 550,582 millions \$, a été renvoyé au Comité sénatorial permanent des finances nationales le 23 mai 1990. Il s'agit du premier budget supplémentaire pour l'exercice 1990-1991. Il porte le total des prévisions déposées à ce jour de 147 963,1 millions \$, soit le total prévu dans le Budget des dépenses principal, à 148 514,0 millions \$. Trente pour cent de ce montant, ou 45 071,9 millions \$, ont été votés par le Parlement ou le seront bientôt, tandis que les 70 p. 100 qui restent, soit 103 442,1 millions \$, constituent des dépenses législatives qui figuraient au Budget à titre informatif seulement. Comme aucune dépense législative n'est prévue dans le Budget supplémentaire, la totalité des crédits, soit 550,582 millions \$, doit être votée par le Parlement.

The Committee met to review *Supplementary Estimates (A), 1990-91* on May 31, 1990. Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board was the principal witness; he was assisted by Mr. Perry Anglin, Assistant Secretary, Social Programs Directorate, Program Branch.

Le Comité a examiné le *Budget des dépenses supplémentaire (A), 1990-1991* le 31 mai 1990. Son principal témoin était M. Mel Cappe, Sous-secrétaire à la Direction des programmes du Conseil du Trésor, qui était accompagné de M. Perry Anglin, secrétaire adjoint à la Direction générale des programmes sociaux de la Direction des programmes.

There are only four expenditure items in these supplementary estimates: \$500 million for the Department of Agriculture's Special Income Assistance Program for farmers; \$49.639 million to Employment and Immigration for the Canadian Jobs Strategy; \$1.213 million to Employment and Immigration to write off Immigration Transportation loans; and a \$1 vote for Indian Affairs and Northern Development to increase the guarantee authority for housing loans to Indians, made by the Canada Mortgage and Housing Corporation and other approved lenders, from the current level of \$575 million to \$750 million

Le budget supplémentaire ne comporte que quatre postes de dépense : 500 millions \$ pour le Programme spécial d'aide au revenu des agriculteurs du ministère de l'Agriculture; 49,639 millions \$ pour la Stratégie de planification d'emploi du ministère de l'Emploi et de l'Immigration; 1,213 million \$ pour la radiation de dettes au titre des Prêts de transport d'Emploi et Immigration Canada; et un poste de 1 \$ permettant au ministère des Affaires indiennes et du Nord de porter de 575 à 750 millions \$ les garanties à l'égard des prêts relatifs au logement consentis aux Autochtones par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et d'autres prêteurs agréés.

Background information supplied by Treasury Board Secretariat, which is attached to this report, includes a summary of the expenditure framework and estimates for 1990-91 and a statement of 1990-91 supply to date, along with an explanation of the \$1 vote for Indian Affairs and Northern Development. As was indicated in an annex in *1990-91 Estimates, Part I*, page 81, total estimates now include the expenditures of so-called consolidated specified purpose accounts, which include the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account and ten smaller

Les informations générales fournies par le Secrétariat du Conseil du Trésor et ci-annexées comportent un sommaire du cadre de dépenses et des prévisions budgétaires pour l'exercice 1990-1991 et un état des crédits votés à ce jour pour le même exercice, de même qu'une explication du poste de 1 \$ prévu à l'intention du ministère des Affaires indiennes et du Nord. Comme on le précisait à la page 81 d'une annexe au *Budget des dépenses 1990-1991, Partie I*, les prévisions budgétaires totales incluent maintenant les dépenses faites au titre de ce qu'il est convenu d'appeler

accounts. The budgetary portion of total estimates including these supplementary estimates, amounting to \$148,143.9 million, exceeds the expenditure framework or fiscal plan for projected budgetary expenditures of \$147,775 million that was presented in the Budget of February 20, 1990 and included in the Main Estimates.

However, as explained in *1990-91 Estimates, Part I*, page 11, the projected expenditures include reserves of \$2,392 million, which will be reduced by \$550.852 million if Parliament approves these supplementary estimates. The fiscal plan also includes savings of \$1,200 million for anticipated lapses and \$1,010 million for reductions in statutory program expenditures requiring legislative changes that must be approved by Parliament. These reductions -- principally in the Canada Assistance Plan and Established Programs Financing transfers to the provinces -- were announced in the Budget of February 20, 1990 and are the subject of Bill C-69, the proposed *Government Expenditures Restraint Act*, which is currently awaiting third reading in the House of Commons. As well, the main Estimates included an allowance for the government's contribution to the Unemployment Insurance Fund. This contribution will be terminated if Parliament passes Bill C-21. Thus parliamentary approval of the appropriation of \$550.852 million for Supplementary Estimates (A), 1990-91 will not result in total budgetary expenditures exceeding the government's projection, provided that expenditure lapses occur in the amount anticipated and that Parliament approves the reductions in statutory expenditures that are currently before it.

As well, no use was made of funds from the Treasury Board Government Contingencies Vote 5 to defray any of the expenditures in these supplementary estimates prior to their approval by Parliament. Consequently, the full amount of the Government Contingencies Vote requested by the Board in the 1990-91 Main Estimates, namely \$775 million, remains intact. This vote is to be used for increased costs arising out of new salary agreements "and for expenditures of a miscellaneous character which cannot be foreseen when the Estimates are drawn up" (see Part II, The Main Estimates, page 28-5). The \$500 million request for the Department of Agriculture would have taken up a large portion of Treasury Board Vote 5 and the existing loan guarantee authority of \$575 million for the Indian housing loan program of Indian Affairs and Northern Development is likely to be fully committed over the summer. For these reasons, Treasury Board believed it advisable to table Supplementary Estimates (A) at this time instead of waiting until fall. However, a case could be made that the two initiatives for Employment and Immigration, totalling \$50.852 million, might better have been funded from the Treasury Board Government Contingencies Vote and then presented to Parliament for approval in the next set of supplementary estimates.

les comptes à fins déterminées consolidés, dont le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et dix autres comptes moins volumineux. La partie budgétaire des prévisions totales, y compris le *Budget supplémentaire (A)*, s'élève à 148 143,9 millions \$ et excède le cadre de dépenses ou plan financier des dépenses budgétaires projetées de 147 775 million \$ qui a été annoncé dans le *Budget* du 20 février 1990 et qui figure dans le *Budget principal*.

Mais, comme on l'explique à la page 11 du *Budget des dépenses 1990-1991, Partie I*, les dépenses prévues incluent une réserve de 2 392 millions \$ qui sera réduite de 550,582 millions \$ si le Parlement approuve le présent budget supplémentaire. Le plan financier prévoit en outre des économies de 1 200 millions \$ en fonds qui ne seront probablement pas utilisés et de 1 010 millions \$ en réductions de dépenses législatives requérant des modifications non encore adoptées aux lois habilitantes. Ces réductions - effectuées surtout au titre du Régime d'assistance publique du Canada et des paiements de transfert faits aux provinces aux fins du financement des programmes établis - ont été annoncées dans le *Budget* du 20 février dernier et font l'objet du projet de loi C-69, *Loi sur la compression des dépenses publiques*, qui attend actuellement la troisième lecture à la Chambre des communes. Le *Budget principal* prévoit de plus une allocation au titre de la contribution du gouvernement à la Caisse de l'assurance-chômage, contribution qui prendra fin si le projet de loi C-21 est adopté. Par conséquent, les crédits de 550,582 millions \$ affectés dans le *Budget supplémentaire (A) 1990-1991* n'entraîneront pas le dépassement des dépenses budgétaires totales prévues par le gouvernement si les fonds dont on prévoit qu'ils ne seront pas utilisés ne le sont effectivement pas et si le Parlement approuve les réductions de dépenses législatives dont il est actuellement saisi.

Par ailleurs, le gouvernement n'a pas puisé dans les fonds du crédit 5 du Conseil du Trésor, "Éventualités du gouvernement", pour financer les dépenses prévues dans le budget supplémentaire avant leur approbation par le Parlement. Par conséquent, le montant de 775 millions \$ affecté aux éventualités du gouvernement dans le *Budget des dépenses principal, 1990-91* demeure intact. Ce crédit servira à absorber les augmentations de coûts découlant des nouveaux règlements salariaux et à financer diverses dépenses impossibles à prévoir au moment de la préparation des prévisions budgétaires (voir le *Budget des dépenses principal, Partie II*, p. 28-5). Les 500 millions \$ demandés pour le ministère de l'Agriculture auraient accaparé une grande partie du crédit 5 du Conseil du Trésor et les fonds garantis au titre des prêts au logement de 575 millions \$ consentis au ministère des Affaires indiennes et du Nord seront pleinement affectés au cours de l'été. Pour toutes ces raisons, le Conseil du Trésor a jugé indiqué de déposer le *Budget des dépenses supplémentaire (A)* maintenant plutôt que d'attendre à l'automne. L'on pourrait cependant arguer qu'il aurait été préférable de financer les deux initiatives visant Emploi et Immigration Canada, qui coûteront en tout 50,852 millions \$, au moyen du crédit du Conseil du Trésor pour les Éventualités du gouvernement et de les faire approuver par le Parlement dans le cadre du prochain budget supplémentaire.

Members of the Committee requested additional information about the \$50 million Employment and Immigration request for the Canadian Jobs Strategy (CJS). It consists of four components, as follows: \$16.15 million and \$22.95 million for language training for refugees who landed in Canada respectively since and prior to proclamation of Bill C-55, the new refugee determination act; \$4.1 million for departmental salary increases; and a \$7.652 million technical adjustment to compensate the department for resources transferred from the CJS program to other administrative activities. The requested funding will ensure that the core CJS program continues to operate at the same funding level in 1990-91 as it did in 1989-90. No additional funding is being requested at this time to compensate provinces such as Newfoundland for the significant costs they incur in receiving and housing large numbers of refugees.

Committee Members pointed out that the level of detail for expenditures requested in supplementary estimates falls short of that provided in the departmental Part IIIs that accompany the Main Estimates. Treasury Board agrees that additional information on items in supplementary estimates would be desirable and will undertake to supply this as its workload permits. The Board will also be supplying additional information on the operation of the Indian housing loan guarantee program at a later date.

As they have on numerous past occasions, Committee Members observed that Parliament is being asked to approve only 30 per cent of the total spending in the 1990-91 estimates that have been tabled to date. The remaining 70 per cent is statutory expenditures arising from legislation that Parliament has previously approved. Members would like to see a more transparent system that would enhance the accountability of the government to Parliament for all its expenditures. In particular, when a bill is presented in the House of Commons with a royal recommendation and subsequently tabled in the Senate, it would be helpful if the government could advise the Senate which clauses in the bill actually entail appropriation. Whenever a bill is drafted by a department, Treasury Board insists that the department scrutinize the bill to determine whether it creates new financial obligations. If it does, these obligations must be spelled out before the legislation receives Cabinet approval and is tabled in Parliament. However, the financial details are not always supplied to Parliament along with the bill. This omission contributes to the present unsatisfactory situation in which from time to time Parliament, without being completely aware of the implications, approves legislation resulting in future statutory expenditures that it will then have no power to review.

Les membres du Comité ont demandé d'autres précisions au sujet des 50 millions \$ demandés par Emploi et Immigration Canada aux fins de sa Stratégie de planification d'emploi. Celle-ci comporte quatre volets : 16,15 millions \$ pour la formation linguistique des réfugiés reçus au Canada respectivement depuis et avant la proclamation du projet de loi C-55, la nouvelle loi sur la détermination du statut de réfugié; 4,1 millions \$ au titre des hausses salariales au ministère; et un rajustement technique de 7,652 millions \$ afin d'indemniser le ministère pour le transfert à d'autres activités administratives de ressources affectées à la Stratégie de planification d'emploi. Les crédits demandés visent à garder le financement de 1989-1990 au même niveau en 1990-1991. Le gouvernement ne demande pas de fonds nouveaux afin d'indemniser certaines provinces, comme Terre-Neuve, pour les dépenses considérables que leur occasionnent l'accueil et l'hébergement d'un grand nombre de réfugiés.

Les membres du Comité ont souligné que le ministère a fourni beaucoup moins de détails à l'appui des crédits demandés dans le budget supplémentaire que dans la Partie III, qui accompagnait le Budget principal. Le Conseil du Trésor convient qu'il y aurait lieu d'en fournir davantage et s'engage à le faire dès que sa charge de travail le lui permettra. Le Conseil donnera également plus de renseignements sur l'administration du programme de garanties de prêts au logement à l'intention des Autochtones.

Les membres du Comité ont aussi observé, comme ils l'ont déjà fait à maintes reprises par le passé, que le gouvernement ne demande au Parlement d'approuver que 30 p. 100 des prévisions budgétaires totales qui ont été déposées à ce jour pour l'exercice 1990-1991. Les 70 p. 100 qui restent consistent en dépenses législatives découlant de l'application de lois adoptées antérieurement. Les membres du Comité souhaiteraient que le système d'adoption des budgets soit plus transparent afin que le gouvernement réponde davantage de ses dépenses devant le Parlement. Pour être plus précis, ils estiment qu'il serait utile que le gouvernement signale au Sénat les articles portant affectation de crédits dans les projets de loi déposés à la Chambre avec une recommandation royale et déposés ensuite au Sénat. Chaque fois qu'un ministère rédige un projet de loi, le Conseil du Trésor insiste pour qu'il l'examine minutieusement afin de voir si la mesure crée de nouvelles charges financières. Lorsque c'est le cas, le ministère doit les expliquer en détails, sans quoi le projet de loi n'est ni approuvé par le Cabinet, ni présenté au Parlement. Mais ces détails ne sont pas toujours fournis au Parlement avec le projet de loi, ce qui contribue au malheureux état de choses que nous connaissons actuellement, à savoir que le Parlement est obligé d'adopter des projets de loi entraînant des dépenses législatives qu'il ne sera plus en mesure par la suite de remettre en question, et ce, sans en connaître vraiment les implications.

Le président

FERNAND - E. LEBLANC
Chairman

**SUPPLY TO DATE FOR
1990-91**

One Appropriation Act has been approved in respect of Estimates for 1990-91:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1990-91 granted Interim Supply for the 1990-91 Main Estimates equal to an initial allocation of 3/12ths for all Votes plus 51 additional proportions.

\$12,969,848,294.15

Awaiting Approval:

Supply for the balance of Main Estimates for 1990-91

31,551,223,241.85

and

Supply for the whole of Supplementary Estimates (A), 1990-91

550,851,998.00

TOTAL

\$45,071,923,534.00

**SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1990-91**

Expenditure Framework at time of Main Estimates

Budgetary Main Estimates \$ 147.6 billion

Projected Budgetary Expenditures (includes projected lapse) \$ 147.8 billion

**ESTIMATES TABLED TO DATE FOR
1990-91**

	<u>To be voted</u>	<u>Statutory (in thousands of dollars)</u>	<u>Voted</u>
Main Estimates			
Budgetary	\$44,314,282	\$103,278,794	\$147,593,076
Non-Budgetary	206,789	163,269	370,058
	<u>44,521,071</u>	<u>103,442,063</u>	<u>147,963,134</u>
Supplementary Estimates (A)			
Budgetary	550,852	-	550,852
Non-Budgetary	-	-	-
	<u>550,852</u>	<u>-</u>	<u>550,852</u>
Total Estimates Tabled			
Budgetary	44,865,134	103,278,794	148,143,928
Non-Budgetary	206,789	163,269	370,058
	<u>\$ 45,071,923</u>	<u>\$103,442,063</u>	<u>\$148,513,986</u>

**ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR
1990-1991**

Une loi de crédit a été approuvée touchant les prévisions budgétaires pour 1990-1991:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits no 1 de 1990-1991 qui prévoyait les crédits provisoires du Budget des dépenses principal de 1990-1991 égaux à une répartition initiale de 3/12 pour tous les crédits plus 51 proportions supplémentaires.

12 969 848 294,15\$

Approbation en suspens:

Crédits pour le reste du Budget des dépenses principal de 1990-1991

31 551 223 241,85

et

Crédits pour l'ensemble du Budget des dépenses supplémentaire (A) de 1990-1991

550 851 998,00

TOTAL

45 071 923 534,00\$

**SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET
DES PRÉVISIONS POUR 1990-1991**

Cadre de dépenses au moment du dépôt du Budget principal

Prévisions du Budget des dépenses principal 147.6 \$ milliards

Dépenses budgétaires projetées (comprend les péremptions prévues) 147.8 \$ milliards

**ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES
À CE JOUR POUR 1990-91**

	<u>À voter</u>	<u>Autorisations Législatives (en milliers de dollars)</u>	<u>Total</u>
Budget des dépenses principal			
Budgétaire	44 314 282\$	103 278 794\$	147 593 076\$
Non-budgétaire	206 789	163 269	370 058
	<u>44 521 071</u>	<u>103 442 063</u>	<u>147 963 134</u>
Budget des dépenses supplémentaire (A)			
Budgétaire	550 852	-	550 852
Non-budgétaire	-	-	-
	<u>550 852</u>	<u>-</u>	<u>550 852</u>
Budget total déposé			
Budgétaire	44 865 134	103 278 794	148 143 928
Non-budgétaire	206 789	163 269	370 058
	<u>45 071 923\$</u>	<u>103 442 063\$</u>	<u>148 513 986\$</u>

Additional ExplanationMiscellaneous \$1.00 Votes:Indian Affairs and Northern DevelopmentExplications additionnellesCrédits divers de un dollar :Affaires indiennes et du Nord canadienVote 6a

To extend certain authorities made under the provisions of Vote 5, Appropriation Act No. 3, 1972.

Explanation

Through 1972-73 Main Estimates, Parliament authorized the Minister of Indian Affairs and Northern Development to guarantee loans made to Indians by the Central Mortgage and Housing Corporation and other approved lenders. The cumulative aggregate amounting outstanding was not to exceed \$25 million, which has been increased several times, reaching \$575 million in 1987-88. This vote seeks to increase the guarantee authority to \$750 million.

Crédit 6a

Élargir certains pouvoirs accordés en vertu des dispositions du crédit 5 de la Loi n° 3 de 1972 portant affectation de crédits.

Explications

Aux termes du Budget des dépenses principal de 1972-1973, le Parlement avait autorisé le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien à garantir les emprunts effectués par les Indiens à la Société centrale d'hypothèques et de logement et auprès d'autres prêteurs approuvés. Le total cumulatif de l'encours de la dette ne devait pas dépasser 25 millions de dollars. Ce plafond a été augmenté plusieurs fois et atteignait \$575 millions de dollars en 1987-1988. Ce crédit vise à augmenter le pouvoir de garantir les emprunts jusqu'à concurrence de \$750 millions de dollars.

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, May 31, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11.00 a.m. to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending 31st March, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

Le président: À l'ordre, s'il vous plaît. Il s'agit de la première séance du comité sur l'étude du budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Nous avons le plaisir de recevoir comme représentant du Conseil du trésor et notre témoin principal, monsieur Mel Cappe, sous-secrétaire direction des programmes, et monsieur Perry Anglin, secrétaire-adjoint à la direction des programmes. Je crois comprendre que monsieur Cappe aimerait dire quelques mots avant que l'on procède aux questions.

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes au Conseil du Trésor: Tout d'abord j'aimerais vous donner une petite description sur les dépenses supplémentaires (A) prévues au budget.

There are four programs which are being dealt with here. In context of the Agri-Food program, there is a special income assistance program of \$500 million proposed. In the employment and insurance program of Employment and Immigration Canada, there is a program for providing assistance to the Canadian Jobs Strategy. There is an initiative under the immigration program also in Employment and Immigration which governs immigration, transportation loans, and other subsidies as a loan which the government gives in context of immigration initiatives. In the Department of Indian Affairs and Northern Development there is the Indian and Inuit Affairs program which is an increase in the loan limit provided for that program. We would be pleased to answer any questions you may have on those four programs.

The Chairman: Thank you, Mr. Cappe. The first questioner will be Senator Stewart.

Senator Stewart: It is obvious that you are not drawing down the contingency vote of the Treasury Board for any of these programs. Why are you not drawing it down, for example, for the immigration insurance program? We have come with this request now, which indicates that it was not an anticipated request in the sense that it is a contingency plan. Why are you not taking that money out of both sides?

Mr. Cappe: Quite so. Indeed that would be a possibility. I think it fair to say that there is a guiding principle in this, which is that we should come to Parliament as appropriate for such initiatives.

As you will note in the case of the Indian Affairs program, there is the prospect of bumping up against a loan ceiling. On the basis of that, it was felt necessary to come to Parliament for a change through a Supplementary Estimate.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 31 mai 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour entendre une étude et présenter un rapport sur les dépenses prévues au Budget supplémentaire (A) pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

The Chairman: Order please. This is our first meeting on Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1991.

We have with us this morning, representing Treasury Board, Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch, our principal witness, and Mr. Perry Anglin, Assistant Secretary, Programs Branch. I understand that Mr. Cappe would like to say a few words before answering questions.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Programs Branch, Treasury Board: I would like to begin with a brief description of Supplementary Estimates (A).

Le budget porte sur quatre programmes. Dans le cadre du Programme agroalimentaire, on propose des mesures spéciales d'aide au revenu de 500 millions de dollars. Le Programme d'emploi et d'assurance d'Emploi et Immigration Canada prévoit des ressources supplémentaires pour La planification de l'emploi. Le programme d'immigration, aussi du ministère de l'Emploi et Immigration, prévoit des mesures au sujet de l'immigration, des prêts de transport et d'autres subventions sous forme de prêts que le gouvernement accorde dans le contexte de l'immigration. Au budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, le Programme des affaires indiennes et inuit prévoit un relèvement du plafond des prêts. Nous serons heureux de répondre à vos questions sur ces quatre programmes.

Le président: Merci, monsieur Cappe. Je passe la parole d'abord au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: Vous n'utilisez le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor pour aucun de ces programmes. Pourquoi ne pas le faire, par exemple, dans le cas du Programme d'assurance de l'immigration? On nous soumet cette demande maintenant, ce qui indique qu'elle n'était pas prévue au sens où il s'agit d'un plan d'urgence. Pourquoi ne puisez-vous pas aux deux sources?

M. Cappe: Nous pourrions le faire. Il existe un principe de base en la matière, soit qu'il faut soumettre de telles initiatives au Parlement.

Comme vous le constaterez dans le cas du Programme des affaires indiennes, on risque de se heurter au plafond d'emprunt. C'est pourquoi on a jugé nécessaire de demander au Parlement de le relever en présentant un Budget supplémentaire.

[Text]

When doing that, it was our view that we should come to Parliament as appropriate for other large initiatives. The agriculture initiative would take a large portion of the Treasury Board Vote 5 and so it was intended to come to Parliament at that time.

The other initiatives as well were for Employment and Immigration, which were anticipated at the time of Estimates, but had not been resolved finally. It was in that context that we felt this was a package which has either an urgency attached to it or which can be viewed in the context of being more manageable through coming to Parliament for a Supplementary Estimate—or is seen in the context of Main Estimates, although they were not in the Main Estimates at the time.

Senator Stewart: So you retain the full amount in the contingency vote intact?

Mr. Cappe: This is correct, senator.

Senator Stewart: I have forgotten what the amount of that is. It seems to me that it was quite large this year. What was it? Was it \$750 million?

Mr. Cappe: In that order. Yes.

Senator Stewart: Let us see how this set of Supplementary Estimates fit into the spending plan, the Estimates plan for the year. In the financial plan for the year, was there financial room provided for 1991 so that by agreeing to this aid and supply Parliament will not have gone beyond the total of the expenditure set forth by the Minister of Finance in his financial plan?

Mr. Cappe: Quite so, senator. Indeed in the budget document there is an indication of the provision for reserves as well as anticipated lapses of the Main Estimates. In Part I of the Main Estimates, which are tabled, there is an indication on page 11.

Senator Stewart: So you have chosen their reserves of \$2.392 billion and you are drawing down against that reserve, in a sense.

Mr. Cappe: That is correct.

Senator Stewart: How much will you have in the reserve after this amount has been subtracted?

Mr. Cappe: I have not done the calculation, but it is a fairly straightforward one of taking the \$2.392 billion and subtracting the \$570, or whatever it is. The balance is then left in the fiscal framework.

Senator Stewart: The allowance for lapse is the standard allowance?

Mr. Cappe: That is correct, senator.

Senator Stewart: I would like to ask about something else. I want to see how much loose money you have. You have the contingency vote, you have the allowance for lapse, you have your built-in reserve. In Part I at page 7 we are told that:

"The Main Estimates do not include \$1 billion of the expenditure savings included in the Expenditure Control Plan which require legislative changes."

[Traduction]

Nous avons alors cru qu'il fallait saisir le Parlement d'autres mesures d'envergure. L'initiative en matière d'agriculture engloberait une part importante de crédit 5 du Conseil du Trésor et c'est pourquoi nous voulions en saisir le Parlement.

Les autres initiatives d'Emploi et Immigration étaient prévues au moment de la présentation du Budget principal, mais elles n'avaient pas encore été arrêtées. C'est pourquoi nous avons considéré ces mesures comme urgentes ou plus faciles à gérer en soumettant un Budget supplémentaire au Parlement que dans le contexte du Budget des dépenses principal, même si elles n'y étaient pas incluses.

Le sénateur Stewart: Le crédit pour éventualités demeure donc intact?

M. Cappe: En effet, sénateur.

Le sénateur Stewart: J'en ai oublié le montant. Sauf erreur, il était assez important cette année. S'agissait-il de 70 millions de dollars?

M. Cappe: À peu près.

Le sénateur Stewart: Examinons comment ce Budget supplémentaire s'imbrique dans le plan de dépenses de cette année. Le plan financier de cette année prévoyait-il pour 1991 une certaine marge de manœuvre qui fera en sorte que si le Parlement adopte ce budget supplémentaire, il ne dépassera pas le total des dépenses prévues par le ministre des Finances dans son plan financier?

M. Cappe: C'est le cas, sénateur. Il est en fait question dans le document budgétaire de réserves et de provisions pour péremptions prévues dans le Budget des dépenses principal. Il en est question à la page 11 de la partie I du Budget des dépenses principal qui a été déposé.

Le sénateur Stewart: Vous avez donc choisi les réserves en question de 2,392 milliards de dollars auxquelles vous puisez en quelque sorte.

M. Cappe: En effet.

Le sénateur Stewart: Combien restera-t-il dans la réserve une fois soustrait le montant demandé?

M. Cappe: Je n'ai pas fait le calcul, mais il est assez simple: il suffit de soustraire les 570 millions de 2,392 milliards. Le solde représente alors ce qui reste dans le cadre financier.

Le sénateur Stewart: La provision pour péremptions est la provision habituelle?

M. Cappe: En effet, sénateur.

Le sénateur Stewart: J'aimerais passer à un autre sujet. Je veux savoir combien il vous reste d'argent non affecté. Vous avez le crédit pour éventualités, la provision pour péremptions, et votre réserve automatique. On lit à la page 7 de la partie I:

que le Budget des dépenses principal ne comprend pas les économies de 1 milliard de dollars prévues dans le plan de contrôle des dépenses en raison des modifications législatives qu'elles requièrent.

[Text]

Mr. Cappe: That is correct.

Senator Stewart: There is only \$1 billion which is not included, so I guess some of the expenditure savings included in the Expenditure Control Plan which require legislative changes are included in the Main Estimates.

Mr. Cappe: Yes, indeed, senator. The Expenditure Control Plan identified those anticipated expenditures that the government had chosen not to make by way of appropriation. Those were reduced from the Estimates before they were tabled net of those reductions. There were other Estimates that were required for statutory purposes and which had to be included because they were not voted appropriations; they were statutory appropriations. That is the \$1 billion which was in the fiscal plan but which was not shown in the Estimates. We were presenting Estimates that included the statutory elements of those appropriations, and they would be reduced by \$1 billion after the bill makes its way through the House and the Senate.

Senator Stewart: I want to be sure that I understand the sentence that I read. Let me read it again:

"The Main Estimates do not include \$1 billion of the expenditure savings included in the Expenditure Control Plan . . ."

Mr. Cappe: That is correct.

Senator Stewart:

. . . which require legislative changes."

It is established by the last clause that some of these require legislative changes. Is it saying that the Main Estimates do not include \$1 billion because, as you have just said, that deduction should not be made until the legislative changes have been made?

Mr. Cappe: That is precisely the point. The principle of construction of the Main Estimates is that if there is a statutory obligation to make the payment, we are obliged to include, for the purposes of Parliament, an indication of what that money will be, and we do not presume the outcome of that legislative change.

Senator Stewart: Is it too much to ask you to tell us in what programs that \$1 billion will potentially be saved?

Mr. Cappe: It is not too much. The major programs are the Canada Assistance Plan and the Established Program Financing transfers to the provinces. That would be the bulk of it, although there are a number of other smaller pieces.

Senator Stewart: Let me ask you about the Unemployment Insurance Fund. What did you do in that case? As I recall, Bill C-21 was to become effective January 1, 1990. Was the cost of the government's contribution to the fund included in your Estimates?

Mr. Perry Anglin, Assistant Secretary, Program Branch, Treasury Board Secretariat: I cannot answer that question.

[Traduction]

M. Cappe: En effet.

Le sénateur Stewart: Le budget ne comprend pas ce montant de 1 milliard et j'en conclus donc qu'une partie des économies prévues au Plan de contrôle des dépenses qui requièrent des modifications législatives sont incluses au Budget des dépenses principal.

M. Cappe: En effet, sénateur. Le Plan de contrôle des dépenses a identifié les dépenses prévues que le gouvernement avait décidé de ne pas engager par le biais du processus budgétaire. Le Budget des dépenses déposé tient compte des réductions en question. Le Budget principal prévoit d'autres dépenses législatives qu'il fallait inclure parce qu'il ne s'agissait pas de crédits votés, mais plutôt de crédits législatifs. Il s'agit du milliard de dollars prévu au plan budgétaire mais qui ne figurerait pas au Budget des dépenses. Nous présentons un budget comprenant les éléments législatifs de crédits en question et le budget serait réduit d'un milliard de dollars une fois le projet de loi adopté par la Chambre et le Sénat.

Le sénateur Stewart: Je veux m'assurer de bien comprendre la phrase que je vais vous lire de nouveau:

«Le Budget des dépenses principal ne comprend pas les économies de 1 milliard de dollars prévues dans le Plan de contrôle des dépenses . . .

M. Cappe: C'est juste.

Le sénateur Stewart:

En raison des modifications législatives qu'elles requièrent.»

Cette dernière partie de la phrase révèle qu'une partie des économies requièrent des modifications législatives. Cela veut-il dire que le Budget des dépenses principal ne comprend pas 1 milliard de dollars parce que, comme vous venez de le dire, il fallait attendre que les modifications législatives aient été adoptées pour effectuer la réduction en question?

M. Cappe: C'est exact. Les principes de préparation du Budget des dépenses principal prévoient que s'il existe une obligation législative d'effectuer le paiement, nous devons le préciser au Parlement sans présumer de l'issue des modifications législatives en question.

Le sénateur Stewart: Est-ce trop vous demander que de nous dire dans quels programmes on économisera éventuellement le milliard de dollars en question?

M. Cappe: Non. Les principaux programmes sont le Régime d'assistance publique du Canada et les transferts aux provinces au titre du financement des programmes établis. Le gros des économies proviendra de ces deux programmes, même si l'on économisera aussi dans certains autres secteurs plus limités.

Le sénateur Stewart: Permettez-moi de vous poser quelques questions sur la caisse d'assurance-chômage. Qu'avez-vous fait dans ce cas-là? Sauf erreur, le projet de loi C-21 devait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 1990. Avez-vous inclus dans le Budget des dépenses le coût de la contribution du gouvernement à la caisse?

M. Perry Anglin, secrétaire adjoint, Direction des programmes, Secrétariat du Conseil du Trésor: Je ne saurais vous

[Text]

The cost was taken into account in the fiscal framework of the Minister of Finance as announced in the budget.

Mr. Cappe: I am informed that the Estimates include the expenditures that would be required by the law extant.

Senator Stewart: In other words, your Estimates did not anticipate the passage of that bill through Parliament?

Mr. Cappe: That is right. Indeed, that is a guiding principle in the construction of the Estimates.

Senator Stewart: I want to ask about something that is not included here. The government has announced a special program for the Atlantic fisheries. I am looking at what looks like a government release published in *The Chronicle Herald* May 12, 1990. This release says under the heading "Aid Package Highlights" that \$150 million will be put into research in fish stocks and enforcement of quotas. Why is that not included in the present request for supply?

Mr. Cappe: The announcement was made on the basis of a cabinet commitment to proceed. However, until all of the legal authorities have been passed with regard to the Financial Administration Act and with regard to Treasury Board approval, there is no commitment. These Supplementary Estimates were introduced prior to the initiation of that process. I suspect that had they gone through earlier they would have been included, although it could also have been handled through Treasury Board Vote 5. I mean, I think there is some substitutability.

Senator Stewart: Let us assume that you did not use Treasury Board Vote 5. In other words, let us assume that you proceeded in that instance as you are proceeding here—in other words, keeping Treasury Board Vote 5 intact. Are you saying that Treasury Board will have to come to Parliament for \$150 million for research into fish stocks and enforcement of quotas? Perhaps I should read the article so you will get the whole package.

Mr. Cappe: Perhaps I could deal with your question in principle rather than in detail. The package so announced will have some significant measure of new money that will require parliamentary appropriation. In the normal course of supply, Supplementary Estimates would be tabled in the fall, at which time I would expect to see such measures, either those you have described or others, tabled. We have viewed the Supplementary Estimates as—I am trying to pick the right word here, but to speak loosely—extraordinary, if you will, and those circumstances have included those elements which we thought, as I have indicated, were necessary because of their size, or necessary because they related to the foundation of the program, or required a long limit change.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I am looking ahead here. We have been told that a parliamentary appropriation will be required for some significant part of the total, and this newspaper article says that the total is \$584 million. Perhaps you do not have the exact dollar figure, but what is your anticipation as to the figure which you describe as "significant?"

Mr. Cappe: I do not have the number, but certainly—

[Traduction]

répondre. Le cadre financier annoncé par le ministre des Finances dans le budget tenait compte du coût en question.

M. Cappe: On m'informe que le Budget des dépenses comprendrait les dépenses requises par les lois en vigueur.

Le sénateur Stewart: Autrement dit, votre Budget des dépenses n'a pas anticipé sur l'adoption du projet de loi en question par le Parlement?

M. Cappe: C'est exact. Il s'agit en fait d'un principe de base de la préparation du Budget des dépenses.

Le sénateur Stewart: Je voudrais parler d'un programme dont il n'est pas question ici. Le gouvernement a annoncé un programme spécial pour les pêches de l'Atlantique. Je lis ce qui ressemble à un communiqué du gouvernement publié dans le *Chronicle-Herald* du 12 mai 1990. On lit sous le titre «Points saillants des mesures d'aide» que l'on consacrera 150 millions de dollars à la recherche sur les stocks de poisson et à l'application des contingents. Pourquoi n'a-t-on pas prévu ce montant dans le Budget supplémentaire à l'étude?

M. Cappe: L'annonce reposait sur une promesse du Cabinet. On n'engagera toutefois pas de fonds tant qu'on n'aura pas reçu toutes les autorisations législatives prévues à la Loi sur la gestion des finances publiques et l'approbation du Conseil du Trésor. Le Budget supplémentaire à l'étude a été présenté avant qu'on n'annonce les mesures en question. Je suppose que si l'on avait annoncé le programme plus tôt, elles y auraient été incluses, même si l'on aurait aussi pu recourir au crédit 5 du Conseil du Trésor. Je crois qu'il est possible d'effectuer certaines substitutions.

Le sénateur Stewart: Supposons que vous n'utilisiez pas le crédit 5 du Conseil du Trésor, autrement dit, que vous agissiez dans ce cas comme vous le faites en l'occurrence, c'est-à-dire sans toucher au crédit 5 du Conseil du Trésor. Voulez-vous dire que le Conseil du Trésor devra demander au Parlement 150 millions de dollars pour la recherche sur les stocks de poisson et l'application des contingents? Je devrais peut-être lire l'article afin de vous donner une idée plus précise.

M. Cappe: Je pourrais peut-être répondre à votre question en principe plutôt qu'en détail. Les mesures annoncées nécessiteront des sommes importantes d'argent frais que le Parlement devra approuver. Dans le processus budgétaire normal, un Budget supplémentaire serait déposé à l'automne et je m'attendrais à ce que l'on dépose alors les mesures en question, soit celles que vous avez décrites ou d'autres. Nous avons considéré que le Budget supplémentaire sort de l'ordinaire, pour ainsi dire, et que les circonstances en question comportaient les éléments que nous avons jugés nécessaires à cause de leur importance, ou parce qu'ils étaient liés à la base même du programme ou que les changements demandaient beaucoup de temps.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je regarde vers l'avenir ici. On nous a dit que le Parlement devrait adopter des crédits pour une partie importante du total qui s'élève à 584 millions de dollars selon l'article en question. Vous n'avez peut-être pas le montant exact, mais que prévoyez-vous comme montant que vous jugez «important»?

M. Cappe: Je n'ai pas les chiffres en question, mais...

[Text]

Senator Stewart: Is it half of the total?

Mr. Cappe: It might be. I would hate to engage in speculation at this point. I know that the staff of the Treasury Board and of the various departments involved, including the Department of Fisheries and Oceans, are currently working on the details of the program.

Senator Stewart: To turn the coin over, what you are saying is that a significant part of this aid package will come from money already provided?

Mr. Cappe: Let me be careful here. The number that you have read refers to a program which has a duration of more than this fiscal year. The further issue is that there is the prospect of re-allocation from previous priorities to the current priority. So it is difficult to give you an off-the-cuff estimate of how much of that program will take new money. However, a significant portion of the program will require new money, for which we will be coming to Parliament with an appropriation.

Senator Stewart: Presumably that would be a Supplementary Estimate some time before December 10, which is the supply guillotine in the House of Commons.

Mr. Cappe: That is conceivable. Again, I think this is a question of how the government manages its use of Treasury Board Vote 5, and the time at which it comes before Parliament.

Senator Stewart: I would like to go to one of the specific programs, the Agri-Food item. Obviously, the \$500 million is all new money. I have forgotten whether you said at the time of the Main Estimates this was anticipated but that you could not be specific. Is that the case?

Mr. Cappe: This is an initiative which was not finalized at that time, but which came out of the process of the Agri-Food strategy discussions that the federal and provincial governments are engaged in.

Senator Stewart: At this time you are asking for half a billion dollars for that program.

Let us now go to Employment and Immigration. Is this a new expenditure for the Canadian Job Strategy?

Mr. Anglin: The Canadian Job Strategy is long established. The expenditures projected for it for the fiscal year 1990-91 were projected in the Main Estimates to be \$1.774 billion. To that extent, the base of the program will be augmented by the Supplementary Estimates being sought today.

Senator Stewart: Have you sought to augment the amount in the Main Estimates in this way in the past?

Mr. Anglin: Yes, there have been increases to the basic amount in the program through Supplementary Estimates.

This year, the government adopted an objective of maintaining the CJS funding level for 1990-91 at an amount equivalent to the 1989-90 level. This was known at the time we were finalizing the Main Estimates, but there were some outstanding issues that had not yet been resolved. There was a question of assessing increased requirements for immigrant language training, and the bulk of the funding sought today is for that

[Traduction]

Le sénateur Stewart: S'agit-il de la moitié du total?

M. Cappe: Ce serait possible. J'hésiterais énormément à poser des hypothèses pour le moment. Je sais que le personnel du Conseil du Trésor et des divers ministères intéressés, y compris celui des Pêches et des Océans, travaillent présentement à l'élaboration des détails du programme.

Le sénateur Stewart: Si l'on regarde l'envers de la médaille, vous dites qu'une partie importante de ces mesures d'aide sera financée par de l'argent déjà prévu?

M. Cappe: Je veux être prudent dans ma réponse. Le chiffre que vous avez lu s'applique à un programme dont la durée dépasse l'année financière en cours. Il ne faut pas oublier non plus que l'on pourrait réaffecter des fonds de priorités antérieures à la priorité actuelle. C'est pourquoi il est difficile d'estimer au pied levé dans quelle proportion le programme en question aura besoin d'argent frais. La partie en question sera toutefois importante et nous demanderons au Parlement d'approuver des crédits.

Le sénateur Stewart: Vous le ferez probablement sous forme d'un Budget supplémentaire avant le 10 décembre, date limite pour l'étude des crédits à la Chambre des communes.

M. Cappe: C'est possible. Il s'agit plutôt de savoir comment le gouvernement gère l'utilisation qu'il fait du crédit 5 du Conseil du Trésor et quand le budget est présenté au Parlement.

Le sénateur Stewart: J'aimerais passer à un des programmes en particulier, soit le Programme agro-alimentaire. Les 500 millions de dollars sont de toute évidence de l'argent frais. Avez-vous dit, au moment de la présentation du Budget des dépenses principal, que le programme était prévu, mais que vous ne pouviez donner de détails? Est-ce exact?

M. Cappe: Le programme n'était pas encore terminé, mais il découle des discussions sur la stratégie agro-alimentaire entreprises par les gouvernements fédéral et provinciaux.

Le sénateur Stewart: Vous demandez maintenant un demi-milliard de dollars pour le programme.

Passons maintenant à Emploi et Immigration. S'agit-il de nouvelles dépenses pour la planification de l'emploi?

M. Anglin: La planification de l'emploi est établie depuis longtemps. Les dépenses prévues à cet égard pour l'année financière 1990-1991 s'établissaient à 1,774 milliard de dollars dans le Budget des dépenses principal. Le Budget supplémentaire présenté aujourd'hui élargit donc la base du programme.

Le sénateur Stewart: Avez-vous déjà procédé ainsi pour chercher à augmenter le Budget des dépenses principal?

M. Anglin: Des Budgets supplémentaires ont déjà augmenté le budget de base du programme.

Le gouvernement s'est fixé pour objectif cette année de maintenir en 1990-1991 le budget de la planification de l'emploi à un niveau équivalant à celui de 1989-1990. Cette décision était connue au moment où nous mettions la dernière main au Budget des dépenses principal, mais il restait quelques détails à régler. Il fallait évaluer les besoins accrus de cours de langue aux immigrants, et la majeure partie du budget deman-

[Text]

purpose, as well as for some technical adjustments in order to preserve the objective of sustaining this year's funding for the CJS at the equivalent level of last year's.

Senator Stewart: I was referring to Vote 10a. I am under the impression, and I may be wrong, that Vote 16a is the one for Immigration. I would assume that is where immigrant language training should be, or am I wrong?

Mr. Anglin: Vote 10a, that is correct.

Senator Stewart: You fund immigrant language training under Vote 10a, do you?

Mr. Anglin: That is the form in which it is being sought at this time. Was it the amount for immigrant language training you were looking for, senator?

Senator Stewart: I did not realize you funded immigrant language training, to which you just referred, under Vote 10a.

Mr. Anglin: Yes, we do.

Senator Stewart: I understand what you are now saying.

Le président: On donne ici comme explication, à la page 3 du Budget des dépenses supplémentaires (A) pour l'exercice financier 1990-1991:

Emploi et Assurance: Contributions et paiements aux provinces, aux municipalités, à d'autres organismes publics et communautaires, ainsi qu'à des groupes privés, sociétés, sociétés de personnes et particuliers, en vertu d'accords conclus avec le Ministre, pour la réalisation de projets destinés à procurer du travail à des chômeurs et à contribuer au mieux-être de la collectivité...

So that would be on top of anything we pay out as unemployment insurance benefits.

Mr. Anglin: That is correct. This is quite separate from unemployment insurance benefits.

The Chairman: Is that provided by way of legislation of any sort, or is that only provided by way of estimates?

Mr. Anglin: It is provided by way of the estimates under the general legislative authority of the department, which is provided by the departmental statute.

The Chairman: Could we have the details of the \$1,510,670,000? Could we have the details respecting that amount? To whom is that given?

Mr. Anglin: That is a question best addressed to the department. We would be pleased to supply you with the department's description of the many programs covered by that amount.

Mr. Cappe: If I may, Mr. Chairman, that explanation is provided in Part III of the Main Estimates, which are currently before Parliament.

The Chairman: The Main Estimates provide for \$1,461,031,000, but the new \$50 million I will not find in Part

[Traduction]

dée aujourd'hui servira à cette fin. Il fallait aussi apporter quelques modifications techniques dans le but d'atteindre l'objectif de cette année, soit maintenir le budget de la planification de l'emploi à un niveau équivalant à celui de l'année dernière.

Le sénateur Stewart: Je parlais du crédit 10a. J'ai l'impression, peut-être à tort, que le crédit 16a est celui de l'Immigration. Je suppose que c'est là qu'on devrait trouver les cours de langue aux immigrants, ou est-ce que je me trompe?

M. Anglin: Au crédit 10a, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Vous financez les cours de langue aux immigrants sous le crédit 10a, n'est-ce pas?

M. Anglin: C'est ainsi que l'on demande le budget cette fois-ci. De quel montant consacré aux cours de langue aux immigrants vouliez-vous parler, sénateur?

Le sénateur Stewart: Je ne savais pas que vous vous trouviez à financer les cours de langue aux immigrants par le biais du crédit 10.

M. Anglin: C'est ce que nous faisons.

Le sénateur Stewart: Je comprends ce que vous dites, maintenant.

The Chairman: The following explanation appears on page 2 of Supplementary Estimates (A) for the fiscal year ending March 31, 1991:

Employment and Insurance: Contributions and payments to provinces, municipalities, other public bodies, community organizations, private groups, corporations, partnerships and individuals, in accordance with agreements entered into between the Minister and such bodies in respect of projects undertaken by them for the purposes of providing employment to unemployed workers and contributing to the betterment of the community...

Ce montant s'ajouterait donc aux prestations d'assurance-chômage.

M. Anglin: En effet. Ce n'est pas du tout la même chose.

Le président: Est-ce prévu par une mesure législative quelconque ou uniquement dans le Budget des dépenses?

M. Anglin: C'est prévu dans les prévisions des dépenses conformément au pouvoir législatif général que confère au ministre sa loi constitutive.

Le président: Pourrions-nous avoir le détail des 1 510 670 000 \$? Qui recevra cet argent?

M. Anglin: Il serait préférable de poser la question au ministre. Nous vous fournirons avec plaisir sa description des nombreux programmes visés par ce montant.

M. Cappe: Avec votre permission, monsieur le président, on trouvera cette explication à la partie III du Budget des dépenses principal dont le Parlement est présentement saisi.

Le président: Le Budget des dépenses principal prévoit 1 461 031 000 \$, mais je ne trouve pas les 50 millions supplé-

[Text]

III. I will not find that either in the Main Estimates, so could I have the details?

Mr. Anglin: Yes, we can give you the details respecting that \$50 million. That is set out in four components. The first is \$16.150 million. That is to fund language training for refugees who landed in Canada subsequent to the implementation of Bill C-55, which is the new refugee determination legislation. Essentially, that is funding for language training for refugees who arrived since the implementation of the new legislation.

The second component is a larger one consisting of \$22.950 million. That is to fund language training provided to refugees who arrived in Canada prior to the application of the new legislation, to the backlog of refugees still being processed by the department and the courts. Those two amounts are for language training.

In addition to that, there are two technical adjustments; the first is to provide \$4.1 million to compensate the department for salary increases that have been experienced in the normal way in providing its staff to administer the programs. Another technical adjustment amounts to \$7.652 million. That is to compensate the department for certain resources that have been transferred from the CJS program to other administrative activities in delivering the department's programs.

We are asking for that funding in order to preserve the objective that I spoke of earlier—that is, to ensure the Canadian Job Strategy program will operate at the same basic level of funding this year as it did last year.

So the \$50 million is intended to recognize additional workload that has been experienced and some technical adjustments that require compensation in order to maintain last year's basic level of programming for other training purposes.

The Chairman: So the amounts for the classifications you have mentioned come under one vote.

Mr. Anglin: That is correct.

The Chairman: That is not very clear for the people who have to examine the estimates.

Mr. Anglin: I would be less than frank if I did not wholly agree with you by saying that it is extremely difficult to construct from the estimates the details of the programs and their funding for what we call the Canadian Job Strategy. That is why Part III of the estimates of the department attempts to provide a better picture than the basic listing of the votes.

The Chairman: That is done in the Main Estimates, but it is never done in the Supplementary Estimates, of which we have three or four every year. So we will not know if an additional \$50 million has been added under Vote 10a for Employment and Immigration.

Mr. Anglin: We are augmenting existing activities to recognize workload, but your point is well taken that information on an amount in the Supplementary Estimates would be more useful to you, sir, and we can undertake to supply that.

[Traduction]

mentaires à la partie III. Comme je ne trouve pas ce montant dans le Budget des dépenses principal, pourrions-nous en fournir les détails?

M. Anglin: Oui, nous pouvons vous fournir les détails sur ces 50 millions de dollars qui se répartissent en quatre volets. Le premier s'élève à 16,150 millions et servira aux cours de langue donnés aux réfugiés reçus au Canada à la suite de la mise en œuvre du projet de loi C-55, nouvelle mesure sur la détermination du statut de réfugié. Cet argent servira essentiellement aux cours de langue donnés aux réfugiés arrivés depuis la mise en œuvre de la nouvelle mesure législative.

Le deuxième volet, assez important, de 22,950 millions de dollars servira aux cours de langue donnés aux réfugiés arrivés au Canada avant l'entrée en vigueur de la nouvelle mesure législative, ainsi qu'aux réfugiés dont le dossier est encore en instance au ministère et devant les tribunaux. Ces deux montants serviront aux cours de langue.

Il y a en outre deux autres ajustements techniques: le premier, de 4,1 millions de dollars, servira à rembourser au ministère les augmentations de salaire normales qu'il a assumées en affectant son personnel à l'administration des programmes. Un autre ajustement technique de 7,652 millions de dollars servira à indemniser le ministère de certaines ressources qui ont été transférées du secteur de la planification de l'emploi à d'autres activités administratives de prestation des programmes du ministère.

Nous demandons les budgets en question pour faire en sorte que soit atteint l'objectif dont j'ai parlé plus tôt, soit assurer au programme de la planification de l'emploi un budget de référence identique à celui de l'année dernière.

Les 50 millions de dollars visent donc à reconnaître la charge de travail supplémentaire imposée au ministère et certains ajustements techniques dont il faut tenir compte si l'on veut maintenir au niveau de référence de l'année dernière les programmes servant à d'autres fins de formation.

Le président: Les montants relatifs aux catégories que vous avez mentionnées sont donc regroupés sous le même crédit.

M. Anglin: En effet.

Le président: Ce n'est pas très clair pour les gens qui doivent étudier les prévisions budgétaires.

M. Anglin: Je ne serais pas tout à fait franc si je n'étais pas entièrement d'accord avec vous en disant qu'il est extrêmement difficile de tirer des prévisions budgétaires les détails des programmes et des fonds qui y sont affectés dans le cas de La planification de l'emploi. Voilà pourquoi la partie III du Budget des dépenses du ministère essaie de broser un tableau plus précis que la simple énumération des crédits.

Le président: Cela se fait dans le Budget des dépenses principal, mais jamais dans les trois ou quatre budgets supplémentaires que nous recevons chaque année. Nous ne saurons donc pas si l'on a ajouté 50 millions de dollars de plus au crédit 10a d'Emploi et Immigration.

M. Anglin: Nous augmentons les autorisations actuelles à cause de la charge de travail, mais vous avez raison de dire qu'il serait utile d'avoir plus de renseignements sur un montant figurant au Budget supplémentaire, et nous vous en fournirons.

[Text]

Senator Bosa: I was wondering if there is a provision in any of the votes for assisting provinces, such as Newfoundland which is the recipient of many refugees. That province has to sustain expenses that it cannot afford.

Mr. Anglin: No, sir. In these Supplementary Estimates we are seeking funding to provide services such as language training to refugees through the provincial governments, but not to compensate the provinces for other costs that may be incurred in receiving immigrants.

Senator Bosa: I understand that, but I was wondering if there was a provision between the lines for assisting provinces that find it financially strenuous to host large numbers of refugees.

Mr. Anglin: There is nothing in these particular Supplementary Estimates to take care of that. In general, existing programs, such as the Canada Assistance Plan, provide some compensation for provinces that experience social assistance costs, but I am not suggesting that that is a complete compensation to the provinces for the cost of supplying services within their jurisdiction.

The Chairman: Have you completed your questioning?

Senator Bosa: I do not know how to pursue it further. Perhaps Senator Doody might provide me with some assistance.

Senator Doody: If there is any money the federal government decides to send down, I am sure the province would be grateful. The Government of Newfoundland is currently buying aircraft tickets for these people and shipping them to wherever they want in Canada, because it cannot afford to house them anymore. All of the hotels from St. John's to Gander and beyond are all filled.

The Chairman: Mr. Cappe, this is your first appearance with us, and usually when the Treasury Board appears before this committee and we ask questions that the witnesses cannot answer, they send the answer to us as soon as possible through the Clerk of the Committee, and then that answer is circulated to all of the members.

Mr. Cappe: We would be pleased to provide further information on those issues to the committee through the clerk.

Senator Beaudoin: I have a question with respect to Vote 6a under Indian and Inuit Affairs. I do not think that section has been commented on yet. I would like to know more about this increase from \$575 million to \$750 million for loan guarantees. What is the situation now? How much money has been spent? I am just inquiring; I am not raising a difficulty in this area.

Mr. Anglin: The existing authority, prior to any passage of these Supplementary Estimates, is \$575 million. We understand from the department that up until the end of this month, which is today, \$514.5 million of that \$575 million has been committed.

Senator Beaudoin: Half a billion dollars, roughly.

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Les crédits à l'étude prévoient-ils des dispositions qui permettront d'aider les provinces comme Terre-Neuve qui accueillent de nombreux réfugiés. La province doit assumer des dépenses dont elle n'a pas les moyens.

M. Anglin: Non, sénateur. Nous demandons dans ce Budget supplémentaire des fonds pour offrir par l'entremise des gouvernements provinciaux des services comme les cours de langue aux réfugiés, mais non pour indemniser les provinces d'autres coûts qu'elles ont peut-être dû assumer en recevant des immigrants.

Le sénateur Bosa: Je comprends, mais je me demandais si l'on n'avait pas prévu entre les lignes des dispositions pour aider les provinces qui trouvent financièrement lourd d'accueillir des réfugiés en grand nombre.

M. Anglin: Rien ne le prévoit dans le Budget supplémentaire à l'étude. Les programmes existants comme le Régime d'assistance publique du Canada, par exemple, prévoient en général la possibilité de rembourser aux provinces des coûts d'aide sociale. Je ne veux toutefois pas laisser entendre que l'on rembourse en entier aux provinces leurs coûts pour les services qu'elles fournissent dans leur niveau de compétence.

Le président: Avez-vous terminé vos questions?

Le sénateur Bosa: Je ne saurais aller plus loin. Le sénateur Doody pourrait peut-être m'aider un peu.

Le sénateur Doody: Si le gouvernement fédéral décide d'envoyer de l'argent, je suis sûr que la province lui en sera reconnaissante. Le gouvernement de Terre-Neuve achète présentement des billets d'avion pour les réfugiés et les envoie où ils veulent au Canada parce qu'il n'a plus les moyens de les garder. Tous les hôtels de St. John's à Gander et au-delà sont remplis.

Le président: Monsieur Cappe, c'est la première fois que vous comparez devant nous et lorsque le Conseil du Trésor comparait devant le Comité et que nous posons aux témoins des questions auxquelles ils ne peuvent répondre, on nous fait parvenir les réponses le plus tôt possible par l'entremise du greffier du Comité. Nous distribuons ensuite les réponses à tous les membres.

M. Cappe: Nous serons heureux de fournir d'autres renseignements à ce sujet aux membres du Comité, par l'entremise du greffier.

Le sénateur Beaudoin: J'ai une question au sujet du crédit 6a des Affaires indiennes et inuit. Je ne crois pas que l'on n'en ait encore parlé. J'aimerais en savoir plus au sujet de cette augmentation de 575 à 750 millions de dollars des garanties de prêt. Quelle est la situation actuelle? Combien a-t-on dépensé? Je veux simplement me renseigner et non me montrer difficile à ce sujet.

M. Anglin: Le budget autorisé actuel, avant l'adoption du budget supplémentaire à l'étude, est de 575 millions de dollars. Nous croyons savoir que le ministère aura engagé, à la fin du mois en cours, c'est-à-dire à aujourd'hui, 514,5 des 575 millions en question.

Le sénateur Beaudoin: Un demi-milliard de dollars, environ.

[Text]

Mr. Anglin: Yes. By this fall, the government is expecting to have committed the balance of the existing \$575 million.

Senator Bolduc: But a loan guarantee is an extra-budgetary financial commitment.

Mr. Anglin: Yes.

Senator Bolduc: Why is it in the Supplementary Estimates instead of being in special legislation?

Mr. Cappe: This is an authority that is granted in a \$1 appropriation from Parliament in order to provide that authority. The existing authority is not provided in legislation either. The limit is imposed as a non-budgetary limit.

Senator Bolduc: But technically speaking, you would think that they would have proceeded in the usual manner. By definition, it is an extra-budgetary matter.

Mr. Anglin: That is arguable. We do not profess that there is great consistency in the manner in which these matters are dealt with. Some pieces of legislation are explicit and do not require appropriation authority; but other loan arrangements, such as in this case, do require appropriation authority, which then enables the government to accept a financial commitment in the case of defaults. It needs some authority, and whether it is statutory or through the Appropriations Act is not a matter on which you will find consistency.

Senator Beaudoin: It is not statutory in that sense.

Mr. Anglin: That is correct.

Senator Beaudoin: If more money is needed, then more money will be spent. It is as simple as that. No particular reason is given.

Mr. Anglin: The reason is to ensure not so much that more money can be spent or guaranteed on loans, but to ensure that there is parliamentary authority, in the case of defaults, for the Minister of Indian and Northern Affairs to meet the guarantee obligations. A small sum has been set aside for that purpose, and any amount that exceeds the sum that has been approved by Parliament would have to be met from the existing expenditures of the Department of Indian and Northern Affairs.

Senator Stewart: Following on Senator Beaudoin's line of questioning, I want to return to Vote 16a where certain debts, due to Her Majesty in Right of Canada, are to be written off. Let us say that some of the debts contracted under the Indian and Inuit Affairs Program, Vote 6a, prove to be bad debts. Am I correct in thinking that you would come to Parliament with a vote comparable to Vote 16a to write off those debts? Let me put it this way: Vote 1 simply authorizes the government to make a contract to loan money. If some of those loans are bad, then you have to return to Parliament and receive authorization to write off those that are hopeless, as is being done under Vote 16a.

Mr. Anglin: There are special provisions in the Indian housing loans that make that unnecessary, at least in the foresee-

[Traduction]

M. Anglin: En effet. Le gouvernement prévoit que le reste des 575 millions aura été engagé à l'automne.

Le sénateur Bolduc: Une garantie de prêt est toutefois un engagement financier extrabudgétaire.

M. Anglin: En effet.

Le sénateur Bolduc: Pourquoi procède-t-on par le biais d'un budget supplémentaire plutôt que par celui d'une mesure législative spéciale?

M. Cappe: Il s'agit d'une autorisation accordée sous forme d'un crédit de 1 \$ approuvé par le Parlement. L'autorisation existante n'est pas prévue dans une mesure législative non plus. La limite est une limite non budgétaire.

Le sénateur Bolduc: Techniquement parlant, on croirait toutefois que le ministère s'y serait pris comme d'habitude. Il s'agit par définition d'une question extrabudgétaire.

M. Anglin: C'est discutable. Nous ne prétendons pas que ces questions soient traitées de façon très uniforme. Certaines mesures législatives sont explicites et il n'est pas nécessaire de faire autoriser les crédits. Toutefois, dans d'autres cas où il s'agit d'arrangements concernant des prêts, il faut faire approuver des crédits, ce qui permet alors au gouvernement d'accepter un engagement financier en cas de défaut de paiement. Il faut une autorisation, législative ou sous forme d'une loi de crédits, et il n'existe aucune uniformité à ce sujet.

Le sénateur Beaudoin: Ce n'est pas une autorisation législative en ce sens.

M. Anglin: En effet.

Le sénateur Beaudoin: S'il faut plus d'argent, on en dépensera alors plus. Ce n'est pas plus compliqué que cela et l'on ne donne aucune raison particulière.

M. Anglin: On veut faire en sorte non pas tellement que l'on puisse dépenser davantage ou accorder plus de garanties de prêt, mais plutôt que le ministre des Affaires indiennes et du Nord canadien soit autorisé par le Parlement, en cas de défaut de paiement, à s'acquitter des obligations liées aux garanties. On a réservé un petit montant à cette fin et tout montant qui dépasse la somme approuvée par le Parlement devrait être puisé à même les dépenses courantes du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien.

Le sénateur Stewart: Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Beaudoin, je voudrais revenir au crédit 16a qui prévoit la radiation de certaines dettes dues à Sa Majesté du chef du Canada. Disons que certaines dettes liées au crédit 6a, Programme des affaires indiennes et inuit, se révèlent de mauvaises créances. Ai-je tort de croire que vous demanderiez au Parlement d'approuver un crédit comparable au crédit 16a pour radier les dettes en question? Permettez-moi de m'exprimer ainsi: le crédit 1 autorise simplement le gouvernement à passer un contrat pour prêter de l'argent. Si certains des prêts en question se révèlent de mauvaises créances, vous devez alors revenir demander au Parlement l'autorisation de radier les dettes dont il est impossible d'obtenir le remboursement, comme on le fait par le biais du crédit 16a.

M. Anglin: Les prêts pour le logement des Indiens contiennent des dispositions spéciales qui rendent une telle démarche

[Text]

able future. The provision is that the minister is guaranteeing the loan. If it goes into default, he is obliged to provide the funding to the lending institution. However, the obligation to meet that cost eventually lies with the band. The loans are administered through Indian bands, so the minister pays in the first instance. The band has already accepted an obligation to repay the minister. Therefore, it is most unlikely that it will be necessary to come to Parliament unless there were a default rate that was greatly higher than the historical average.

Senator Stewart: Yes, I follow that. I want to revive a question that I have asked previously. We are dealing here today with a request for supply, maintaining the service of the Crown, and of course it is in good order. Estimates have been presented. The House of Commons has been asked to vote certain votes and, eventually, we will have an appropriations bill.

But we are told that, for the current fiscal year, the amount to be expended, taking into account current estimates, is \$148.5 billion but that only some \$45 billion of that will be supplied by Parliament through the normal appropriations bills. In other words, the amount that is statutory as distinct from the amount of annual supply is by far the greater. The amount that is statutory is over twice as much as the amount in the annual appropriation. I mention that point because it lends weight to the question I am approaching.

Let us come to the other process, the process by which we get statutory authorization. We get a royal recommendation. We are no longer told which clauses in a bill entail appropriation. Blithely we go ahead. We pass the bills.

Senator Doody: Sometimes.

Senator Stewart: Well, all too often. Then eventually we get to the point where the government of the day is confronted with statutory commitments and, squeeze as hard as it might on the Main Estimates or the Supplementary Estimates, there is very little it can do about the annual deficit.

Senator Bolduc: And when we try to lower somewhat the statutory aspect, we have difficulty.

Senator Stewart: That is true. You help me make my point, Senator Bolduc. So much has been moved from aids and supplies to the statutory side that it is very difficult for a government to do what Senator Bolduc has just now referred to, cut the annual deficit, because the presumption is in favour of the statutory expenditure. The government of the day has to take action to reduce it. It has to bring in a bill and that may take a long time. On the other hand, if the thing is in supply, all the Minister of Finance has to do is to resist his colleagues and do nothing and at the end of the fiscal year there is no more money.

The question I want to ask is one we come back to again and again. I do not want to put too much emphasis on it, but it is this: Is there any principle that the Treasury Board tries to enforce in order to sort out the kind of appropriation which takes place as annual aids and supplies for the service of the

[Traduction]

inutile, du moins dans un avenir prévisible. Le ministre garantit le prêt. En cas de défaut de paiement, il doit payer l'institution prêteuse. Toutefois, c'est en fin de compte la bande qui doit payer le montant en question. Les prêts sont administrés par l'intermédiaire des bandes indiennes et c'est donc le ministre qui paie au départ. La bande a déjà accepté de rembourser le ministre. C'est pourquoi il est très peu probable qu'il faille revenir devant le Parlement à moins que le taux de défaut de paiement ne soit beaucoup plus élevé que la moyenne historique.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Je voudrais revenir sur une question que j'ai déjà posée. Nous étudions aujourd'hui une demande de crédits pour le maintien des services de l'État, qui est bien sûr recevable. On a présenté un budget des dépenses. La Chambre des communes doit se prononcer sur certains crédits et l'on finira par présenter un projet de loi de crédits.

On nous dit toutefois que, pour l'année financière en cours, le montant qui doit être dépensé, compte tenu des prévisions budgétaires actuelles, s'élève à 148,5 milliards de dollars, mais que 45 milliards seulement en seront approuvés par le Parlement sous forme de projets de loi de crédits normaux. Autrement dit, le montant législatif est beaucoup plus élevé que celui des crédits annuels. Le montant statutaire est plus de deux fois plus élevé que celui des crédits annuels. Je soulève ce point pour appuyer la question que je vais poser.

Venons-en à l'autre processus, soit celui de l'autorisation législative. Nous recevons une recommandation royale. On ne nous précise plus les articles d'un projet de loi qui entraînent une affectation de crédits. Nous allons joyeusement de l'avant et nous adoptons les projets de loi.

Le sénateur Doody: Parfois.

Le sénateur Stewart: Trop souvent. Nous en arrivons éventuellement au point où le gouvernement doit faire face à des engagements législatifs et, malgré toutes les compressions qu'il peut appliquer au Budget des dépenses principal ou aux budgets supplémentaires, il lui reste très peu de marge de manœuvre au sujet du déficit annuel.

Le sénateur Bolduc: Et nous avons de la difficulté à réduire les engagements législatifs.

Le sénateur Stewart: En effet. Vous apportez de l'eau à mon moulin, sénateur Bolduc. On a transformé tellement de mesures d'aide et de crédits en mesures législatives qu'il est très difficile pour un gouvernement de faire ce dont le sénateur Bolduc vient de parler, soit réduire le déficit annuel, parce que les présomptions penchent en faveur des dépenses législatives. Le gouvernement au pouvoir doit intervenir pour réduire celles-ci et présenter un projet de loi, ce qui peut prendre beaucoup de temps. Par ailleurs, si les mesures en question sont prévues aux crédits, il suffit au ministre des Finances de résister à ses collègues et de ne rien faire. À la fin de l'année financière, il ne reste plus d'argent.

La question que je veux poser en est une sur laquelle nous revenons régulièrement. Je ne veux pas trop insister, mais existe-t-il un principe quelconque que le Conseil du Trésor essaie d'appliquer pour distinguer les crédits annuels destinés au service de la Couronne, d'une part, et les affectations de

[Text]

Crown, on the one hand, and the appropriation which takes place otherwise? Have you been able to detect any principle? If not, are you trying to detect it? If you do detect it, will you enforce it as rigorously as you can?

Mr. Cappe: Well, senator, you ask quite a profound question. What we are dealing with here are systems of accountability and how the government is held to account by Parliament. I am tempted to give a yes or no answer to your question, but obviously that is not what you are looking for.

In some respects, one could make an argument to the effect that, insofar as Parliament is passing legislation, it is putting its mind, therefore, to the obligations so created and the entitlements given, and that there is a financial implication previewed by that. But in terms of the way the Treasury Board goes about doing its business, I would say that it depends; that good government would argue that you should take every initiative on its merits and decide whether it is better provided through legislative authority or through appropriations. There is a jurisprudential view that we should be governed by the rule of law, not the rule of man. There are other views which suggest that we should have much more discretion in the way in which we provide our services. It is not clear that one could apply either of those rules across the broad spectrum of government spending.

In some respects, there is a sense that one looks at each program on its merits and decides whether it is best embodied in legislative authority or through appropriations. I would be loathe to try to come up with a simple rule and have the Treasury Board try to apply it. The fact is that there are implicitly some criteria that we use. Those implicit criteria revolve around issues fundamentally dealing with the system of accountability; that is, how should the government be held to account? I think there may have developed a predisposition to use more legislative authority because there is a presumption that in legislation passing through Parliament there is more careful study. That is not the single guiding principle. I do not think we have a single guiding principle, but perhaps we should.

Senator Stewart: That is a very interesting and helpful answer. We hear a good deal these days about the financial initiative of the Crown. I am not sure that I would start off with Parliament, as you did, because in a sense it is the Crown that pitches and Parliament that bats. It seems to me that the Crown should decide what kinds of commitments it wants to have Parliament approve, rather than the other way around. However, that is a point on which we would probably agree in a longer conversation.

Mr. Cappe: In the Treasury Board, and government-wide, in looking at programs which do not have a long life and programs which are narrow and targetted, there is a sense that you would not necessarily want to entrench them in legislation. The guiding principle is that fundamental programs should be embodied in legislative authority and that others, which might be of a more ordinary nature, could be provided better through appropriation.

[Traduction]

crédits qui se font autrement, de l'autre? Avez-vous pu trouver un principe quelconque? Sinon, essayez-vous de le faire? Si vous y parvenez, l'appliquerez-vous aussi rigoureusement que possible?

M. Cappe: Votre question est assez profonde, sénateur. Nous abordons ici les systèmes de responsabilité et la façon dont le Parlement demande des comptes au gouvernement. Je serais tenté de répondre par oui ou non à votre question, mais ce n'est de toute évidence pas ce que vous souhaitez.

À certains égards, on pourrait prétendre que dans la mesure où le Parlement adopte une mesure législative, il analyse par conséquent les obligations, les droits et les répercussions financières qui en découlent. Si vous voulez toutefois parler de la façon d'agir du Conseil du Trésor, tout dépend. On pourrait prétendre que pour bien gouverner, il faudrait analyser chaque mesure individuellement et décider s'il est préférable d'y donner suite par voie législative ou par affectation de crédits. Il existe un concept jurisprudentiel selon lequel il faudrait être régi par la règle du droit et non par celle de l'homme. D'autres estiment que nous devrions avoir beaucoup plus de pouvoirs discrétionnaires dans notre façon de fournir des services. Il n'est pas évident que l'on puisse appliquer l'une ou l'autre de ces règles à tout le large éventail des dépenses publiques.

On croit à certains égards que l'on analyse chaque programme individuellement pour décider ensuite s'il est préférable de recourir aux autorisations législatives ou aux affectations de crédits. J'hésiterais énormément à essayer d'établir une règle simple et à demander au Conseil du Trésor d'essayer de l'appliquer. Il reste que nous appliquons certains critères implicitement. Ces critères implicites pivotent sur des questions qui ont essentiellement trait au système de responsabilité: c'est-à-dire, comment faudrait-il s'y prendre pour demander des comptes au gouvernement? On a pu devenir prédisposé à recourir davantage aux autorisations législatives parce que l'on suppose qu'une mesure législative adoptée par le Parlement a été étudiée de plus près. Ce principe de base n'est pas le seul. Je ne crois pas que nous ayons de principe de base unique, mais nous devrions peut-être en avoir un.

Le sénateur Stewart: Votre réponse est très intéressante et utile. Nous entendons beaucoup parler à l'heure actuelle de l'initiative financière de la Couronne. Je ne suis pas sûr que je commencerais au Parlement, comme vous l'avez fait, parce que c'est dans un certain sens la Couronne qui lance et le Parlement qui frappe. Il me semble que ce devrait être à la Couronne de décider du genre d'engagement qu'elle veut faire approuver par le Parlement, et non le contraire. Il s'agit toutefois d'un point sur lequel nous nous entendrions probablement à la suite de plus longues discussions.

M. Cappe: Au Conseil du Trésor et partout au gouvernement, si l'on examine les programmes de durée limitée et les programmes d'envergure restreinte et ciblés, on pourrait croire que l'on ne souhaiterait pas nécessairement les établir par voie législative. Le principe de base est le suivant: les programmes essentiels devraient être établis par mesure législative. Dans le cas des autres, plus ordinaires peut-être, il pourrait être préférable de procéder par voie d'affectation de crédits.

[Text]

Senator Stewart: There is a point which has not been referred to by either Mr. Cappe or myself, Mr. Chairman, and we ought to have it on the table. It relates to the powers of this house.

You would have a hard time finding a senator who would argue that the Senate ought to defeat or amend in a serious way an appropriation bill based on votes of supply in the other place. The notion is that this is for the ordinary service of the Crown. The Crown must be continued, and it is not up to us to precipitate an election by bankrupting the Crown.

On the other hand, the appropriations in these other kinds of bills are generally to sustain a major program such as unemployment insurance or old age security pensions. Consequently, there are some senators who would argue that those bills, where the appropriation is incidental to a major specific program, ought to be examined very carefully by a house which represents regions of the country. There is not a formal constitutional question, but there is a constitutional question lurking behind this distinction. I wanted to say that so it would encourage the people from the Treasury Board to see how important it is not to put things under a statutory heading which could, without violating principle, be included in the annual Estimates.

Mr. Cappe: I would agree that there is a constitutional issue lurking. I would come back to those principles of accountability that should guide us. The institutional form and issues of institutional authorities can be non-determining, if I use the careful terms of Parliament and basically duck your constitutional conundrum, and I would choose to do that if I may.

Senator Beaudoin: This is an interesting debate. An item in the Estimates is of the same force and value as an item in a statute, is it not? I have always thought that an item in the Estimates has a statutory authority.

Senator Stewart: There is no question about that. The great distinction is that the Appropriation Act loses force as of the end of March or some days thereafter, whereas the statutory legislation remains on the books and remains an obligation of the government of the day until such time as it is repealed, unless there is a cut-off date included.

If you look back at the history of this country, in 1867 or 1870 there would be very few programs involving what we now call statutory expenditure. Parliament would be asked, in the Estimates, to pay the civil service, the lawyers in the Department of Justice and so on. We now have these major programs, such as old age security pensions, unemployment insurance and transfers to the provinces, where the appropriation is not for what we would call the normal service of the Crown. We have become bigger and bigger, and they cause more and more difficulty for a minister who wants to cut his annual deficit. They also entail parliamentary implications.

Senator Bolduc: It is not as clear as that. In the transfers to the provinces, for example, there are services for hospitals and educational institutions, while in the budgetary Estimates

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Il y a un point auquel ni M. Cappe ni moi-même n'avons fait allusion, monsieur le président, et il faut l'aborder ouvertement. Il s'agit des pouvoirs du Sénat.

Vous auriez du mal à trouver un sénateur qui prétendrait que le Sénat doit rejeter ou modifier radicalement un projet de loi de crédits adopté à l'autre endroit. Ces mesures doivent servir aux dépenses ordinaires de la Couronne qui doit survivre. Ce n'est pas à nous qu'il revient de déclencher une élection en lui coupant les vivres.

Par ailleurs, les crédits prévus dans les autres projets de loi servent généralement à financer des programmes d'envergure comme ceux de l'assurance-chômage ou des pensions de sécurité de la vieillesse. Certains sénateurs prétendraient donc qu'une chambre qui représente les régions du pays devrait scruter de très près les projets de loi en question lorsque les crédits sont liés à un programme d'envergure en particulier. Il n'existe pas de question constitutionnelle officielle, mais cette distinction en dissimule une. Je voulais établir cette précision afin d'amener le Conseil du Trésor à se rendre compte combien il importe de ne pas inclure à des rubriques législatives des questions qui, sans enfreindre les principes, pourraient être incluses dans le Budget des dépenses annuel.

M. Cappe: Je reconnais qu'il se pose un problème constitutionnel. Je reviendrai au principe de la responsabilité qui devrait nous guider. Les questions de forme et d'autorisations institutionnelles peuvent être non déterminantes si je puis me permettre d'utiliser la terminologie parlementaire prudente et d'esquiver votre énigme constitutionnelle, comme je le ferai avec votre permission.

Le sénateur Beaudoin: Le débat est intéressant. Vous voulez dire qu'un poste du Budget des dépenses a la même force et la même valeur qu'une rubrique d'une mesure législative, n'est-ce pas? J'ai toujours cru qu'un poste du Budget des dépenses était fondé sur une autorisation législative.

Le sénateur Stewart: Sûrement. La grande différence, c'est qu'une loi de crédits expire à la fin de mars ou quelques jours plus tard, alors qu'une mesure législative demeure en vigueur et constitue une obligation pour le gouvernement au pouvoir jusqu'à ce qu'elle soit abrogée, sauf si elle contient une date d'expiration.

Si l'on remonte en arrière dans l'histoire du pays, en 1867 ou 1870, les programmes qui entraînaient ce que nous appelons maintenant des dépenses législatives étaient rares. Dans le Budget des dépenses, on demandait au Parlement de payer les fonctionnaires, les avocats du ministère de la Justice, et ainsi de suite. Nous avons maintenant des programmes d'envergure comme ceux des pensions de sécurité de la vieillesse, de l'assurance-chômage et des transferts aux provinces, où les crédits ne servent pas à ce que l'on pourrait appeler l'entretien normal de la Couronne. L'administration publique a grossi et cause de plus en plus de difficultés à un ministre qui veut réduire son déficit annuel. Ces programmes ont aussi des répercussions parlementaires.

Le sénateur Bolduc: Ce n'est pas aussi évident. Les transferts aux provinces comportent par exemple les services pour les hôpitaux et les établissements d'enseignement, alors que le

[Text]

there are, for example, services for prisoners. It is not easy to distinguish between what you call "services of the Crown" and other types of services.

Senator Stewart: Again, you help me make my point. When the Government of Canada transfers money, let us say, to the government of the Province of Nova Scotia, that money is used by the government of the Province of Nova Scotia to pay its people. As the Auditor General has discovered, those people are not the servants of the Crown in Right of Canada.

Senator Bolduc: The money does not necessarily go to an individual. It goes to an individual in payments such as family allowances. However, in the hospitals and education sectors, money goes to institutions. There is not much difference between a hospital and a prison.

Senator Beaudoin: What conclusion are you drawing from that?

Senator Stewart: What has happened is that we are using the old barrels or bottles without recognizing that what we are now putting into them is entirely different from what was put into them when these vessels were originated. It may be that there is no neat way of Treasury Board sorting these things out, but anything they can do to sort it out will help the government of the day and, indeed, it will help Parliament.

Senator Beaudoin: You said that there is no definite structure. Sometimes we proceed by Supplementary Estimates and sometimes we proceed in other ways. There is nothing in the Constitution on this, I am sure, except some traditions and usages. It is of interest to me because obviously in 1867 we were not spending money that way.

However, Canada is so different today. So much money is involved now that perhaps it is quite acceptable that we do it the way in which we are doing it now. I gather that for you, the experts, it is not a problem. Sometimes you just say, "It will be in the Supplementary Estimates and sometimes it will be in the statutory expenditure."

Mr. Cappe: It is not a problem, but senators should be aware that the issue of accountability, of transparency, is taken very seriously both within the Treasury Board and within government generally.

The Chairman: The accounting system is taking a blow at 70 per cent of statutory expenses and 30 per cent of non-statutory. The costs are more. What is supposed to happen is that Parliament is supposed to vote all credits. When we come to the Main Estimates, Parliament votes about 30 per cent of the Estimates. Previously, it had voted the other 70 per cent without knowing that they were doing so. That is the main problem.

Senator Beaudoin: But sometimes we cannot see in advance what will take place.

The Chairman: But I do not agree with you that this is a good system. Maybe we could find another system that would be more transparent than this one.

[Traduction]

budget des dépenses comporte notamment des services aux détenus. Il est difficile d'établir une distinction entre ce que l'on appelle les «services de la Couronne» et les autres de services.

Le sénateur Stewart: Une fois de plus, vous apportez de l'eau à mon moulin. Lorsque le gouvernement du Canada transfère de l'argent à celui de la Nouvelle-Écosse, par exemple, celui-ci utilise l'argent en question pour payer ses employés. Comme le vérificateur général l'a découvert, les gens en question ne sont pas au service de la Couronne du chef du Canada.

Le sénateur Bolduc: L'argent ne va pas nécessairement à un particulier. Les particuliers en reçoivent sous forme de paiements comme les allocations familiales. Dans les secteurs des hôpitaux et de l'éducation, toutefois, ce sont les établissements qui reçoivent l'argent. Il n'y a pas beaucoup de différence entre un hôpital et une prison.

Le sénateur Beaudoin: Qu'en concluez-vous?

Le sénateur Stewart: Ce qui s'est produit, c'est que nous utilisons de vieux contenants sans nous rendre compte que ce que nous y versons est complètement différent de leur contenu original. Il se peut très bien que le Conseil du Trésor n'ait aucun moyen simple d'établir de telles distinctions, mais tout ce qu'il pourra faire en ce sens aidera le gouvernement au pouvoir et, en fait, le Parlement.

Le sénateur Beaudoin: Vous avez dit qu'il n'existait aucune structure précise. Nous recourons parfois aux budgets supplémentaires, et nous nous y prenons parfois autrement. Il n'y a rien dans la Constitution à ce sujet, j'en suis sûr, sauf quelques traditions et usages. Cela m'intéresse parce qu'il est évident que nous ne dépensions pas ainsi en 1867.

Cependant, le Canada a tellement changé aujourd'hui. Les sommes en cause sont tellement importantes qu'il est peut-être tout à fait acceptable de procéder comme nous le faisons maintenant. J'en conclus que cela ne pose pas de problèmes aux experts comme vous. Il vous arrive parfois de dire simplement: «Ce sera prévu au Budget supplémentaire» ou, parfois, «Ce seront des dépenses législatives.»

M. Cappe: Cela ne pose pas de problème, mais les sénateurs devraient savoir que le Conseil du Trésor et le gouvernement en général prennent très au sérieux la question de la responsabilité, ou de la transparence.

Le président: Le système comptable en prend un coup lorsque les dépenses législatives atteignent 70 p. 100 contre 30 p. 100 de dépenses non législatives. Les coûts augmentent. Le Parlement est censé voter tous les crédits. Lorsque nous arrivons au Budget des dépenses principal, le Parlement vote environ 30 p. 100 du budget. Il avait voté plus tôt les 70 p. 100 restants sans le savoir. C'est là le grand problème.

Le sénateur Beaudoin: Il arrive parfois des imprévus.

Le président: Je ne suis toutefois pas d'accord avec vous lorsque vous dites que le système est bon. Nous pourrions peut-être en trouver un autre plus transparent.

[Text]

Senator Stewart: It is now established, both by testimony on this committee and by ministers of the Crown speaking in the House of Commons, that the government does not seek the royal recommendation. It is now the Law Clerk of the House of Commons who advises the Governor General as to whether or not a royal recommendation should issue. This surprises me, but that, apparently, is the fact. We then have testimony, in the case of the unemployment insurance bill, that the department in question never went through the bill to discover what appropriations the bill would entail.

I ask the witnesses from the Treasury Board, who are concerned with the overall picture of the financial obligations of the government this: When a bill such as the unemployment insurance bill, Bill C-21, is being put together, is there someone in the Treasury Board who says, "Yes, there is a clause in there that appropriates money; there is another clause in there which, while it does not authorize direct expenditure, authorizes loans or loan guarantees." Is there someone in your department who does this? If so, would it be any great difficulty to tell the members of this House, if other people are not interested, which of the clauses in the bill actually entail appropriation? Would there be any great problem with that?

Mr. Cappe: There is a clear role that the Treasury Board plays, in terms of fiscal management, of taking each of those policy initiatives at an early stage and ensuring that the government, the cabinet, is aware of the fiscal implications—and that is as the initiative develops through their policy context. When the bill is in draft form, prior to tabling, there is most often a clear scrutiny of the bill and a process and system by which it proceeds through the cabinet to ensure that there are no new financial obligations created by the particular form that the legislation takes.

Senator Stewart: Or, if there are, that you know them?

Mr. Cappe: Or the ministers, with clear, full, open eyes, are making that decision.

Needless to say, from time to time one cannot anticipate everything. We have found in a number of situations the courts have taken the Charter, for example, and said, "You cannot quite do it this way. If you do, you then create an obligation elsewhere." I would not want to check our batting average, to use your analogy.

On the other hand, the role of the Treasury Board has clearly always been to ensure that ministers have an assessment, and that both the Treasury Board and the Department of Finance do an assessment of what the cost implications are.

Senator Stewart: Clearly, if a minister brings in a bill—although not your minister—you can hardly be asked to appear and say what the Treasury Board has decided are the financial implications. You would be in a position to tell the responsible minister what the Treasury Board thinks are the financial implications.

Mr. Cappe: Quite so. I misspoke earlier when I said that we do an assessment. We insist that the department responsible

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Il a maintenant été établi, à la fois par les témoins qui ont comparu devant le Comité et par des ministres de la Couronne qui ont pris la parole à la Chambre des communes, que le gouvernement ne demande pas la recommandation royale. C'est maintenant le légiste de la Chambre des communes qui conseille le gouvernement fédéral sur la nécessité d'une recommandation royale. Cela m'étonne, mais il semble que ce soit la réalité. Des témoins ont maintenant affirmé, dans le cas du projet de loi sur l'assurance-chômage, que le ministère en cause n'a jamais analysé le projet de loi pour déterminer les affectations de crédits qu'il entraînerait.

Aux témoins du Conseil du Trésor qui s'intéressent à l'ensemble des obligations financières du gouvernement, je pose la question suivante: lorsqu'on rédige un projet de loi comme celui de l'assurance-chômage, le projet de loi C-21, y a-t-il quelqu'un au Conseil du Trésor qui dit: «Voici un article qui entraîne une affectation de crédits. Il y en a un autre qui, sans autoriser de dépenses directes, autorise des prêts ou des garanties de prêt.» Y a-t-il quelqu'un à votre ministère qui se charge de cette tâche? Si oui, serait-il très difficile de préciser aux membres du Sénat, si personne d'autre ne s'y intéresse, les articles du projet de loi qui entraînent des affectations de crédits? Cela vous poserait-il de gros problèmes?

M. Cappe: Sur le plan de la gestion budgétaire, le Conseil du Trésor joue un rôle précis qui consiste à analyser ces initiatives dès le début et à faire en sorte que le gouvernement et le Cabinet, soient conscients des retombées budgétaires. Cela se fait à mesure que l'initiative en cause évolue dans le contexte des politiques. Lorsque la mesure est à l'étape d'avant-projet de loi, avant le dépôt, on l'analyse très souvent de près, sans oublier le processus de l'étude au Cabinet qui permet d'assurer que, dans sa forme particulière, la mesure législative en cause n'entraîne pas de nouvelles obligations financières.

Le sénateur Stewart: Ou, s'il y en a, que vous soyez aux courants?

M. Cappe: Ou que les ministres prennent la décision en étant parfaitement conscients de ses retombées.

Il y a bien sûr des imprévus. Nous avons constaté dans certaines situations que les tribunaux se sont fondés sur la Charte, par exemple, pour affirmer: «Vous ne pouvez procéder ainsi. Si vous le faites, vous entraînez alors une obligation ailleurs.» Je ne voudrais pas vérifier notre moyenne au bâton, pour reprendre votre exemple.

Par ailleurs, le Conseil du Trésor a toujours eu pour rôle clairement défini de faire en sorte que les ministres disposent d'une évaluation et que le Conseil du Trésor et le ministère des Finances effectuent une analyse des coûts éventuels.

Le sénateur Stewart: Si un ministre présente un projet de loi—même s'il ne s'agit pas de votre ministre—il est clair que l'on ne peut vraiment pas s'attendre à ce que vous comparaisiez pour préciser les retombées financières établies par le Conseil du Trésor. Vous seriez en mesure de préciser au ministre responsable les répercussions financières prévues par le Conseil du Trésor.

M. Cappe: En effet. Je me suis mal exprimé plus tôt lorsque j'ai dit que nous procédions à une évaluation. Nous insistons

[Text]

does the assessment of the financial implications. Clearly, they are in the best position to do so. They have all the program details, as well as the universe of recipients and the raw ingredients to do that assessment. We would pass judgment on the adequacy of it, but it is the minister responsible who will come to cabinet with an assessment of the financial implications.

Senator Doody: I move the adoption of the report.

The Chairman: Do you move the adoption of the report so that I can report it as soon as possible to the Senate?

Senator Doody: Yes.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

I wish to thank Mr. Cappe and Mr. Anglin for being with us this morning. We will probably see you another time, because we will probably have more Supplementary Estimates.

Mr. Cappe: I look forward to seeing you again.

The Chairman: The future business of the committee will be, first, June 6 at 6.00 p.m., when we will be studying Bill C-65, the borrowing bill. The witness will be the Honourable John McDermid. On June 7 we will meet at 11.00 a.m., to study the Main Estimates. The witness will be Ms. Eleanor Chelimsky, from Washington, D.C. On June 13, at 6.00 p.m., we will be studying Bill C-21, which was referred to us yesterday. On June 14, at 11.00 a.m., we will have Mr. Ken Watson of the Rideau Research Associates Ltd., and Mr. John McDermott from the Government of Alberta.

The committee adjourned.

[Traduction]

pour que le ministère compétent effectue l'analyse des répercussions financières, car c'est manifestement lui qui est le plus en mesure de le faire. Le ministère a tous les détails sur le programme, ainsi que les bénéficiaires et la matière brute nécessaires pour procéder à l'analyse en question. Nous pourrions nous prononcer sur sa suffisance, mais c'est le ministre responsable qui soumettra au Cabinet une évaluation des retombées financières.

Le sénateur Doody: Je propose l'adoption du rapport.

Le président: Proposez-vous l'adoption du rapport afin que je puisse en faire rapport le plus tôt possible au Sénat?

Le sénateur Doody: Oui.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

Je désire remercier M. Cappe et M. Anglin d'être venus témoigner ce matin. Nous vous entendrons probablement de nouveau parce que vous présenterez probablement d'autres budgets supplémentaires.

M. Cappe: Au plaisir de vous revoir.

Le président: Voici le programme des travaux des travaux du Comité: tout d'abord, le 6 juin, à 18 h, nous étudierons le projet de loi C-65 portant pouvoir d'emprunt. Le témoin sera l'honorable John McDermid. Le 7 juin, nous siégerons à 11 h pour étudier le Budget des dépenses principal. Le témoin sera M^{me} Eleanor Chelimsky de Washington, D.C. Le 13 juin, à 18 h, nous étudierons le projet de loi C-21 qui nous a été renvoyé hier. Le 14 juin, à 11 h, nous accueillerons M. Ken Watson de Rideau Research Associates Ltd. et M. John McDermott, du gouvernement de l'Alberta.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch;
Mr. Perry Anglin, Assistant Secretary, Social Programs
Directorate, Program Branch.

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes;
M. Perry Anglin, secrétaire adjoint, Direction générale des
programmes sociaux, Direction des programmes.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, June 6, 1990

Issue No. 28
Complete proceedings on:

The examination of Bill C-65, "An Act to provide
borrowing authority"

APPEARING:

The Honourable John McDermid, P.C.
Minister of State
(Privatization and Regulatory Affairs)

THIRTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 6 juin 1990

Fascicule n° 28
Seul et unique fascicule concernant:

L'étude du Projet de loi C-65, «Loi portant
pouvoir d'emprunt»

COMPARAÎT:

L'honorable John McDermid, c.p.
Ministre d'État
(Privatisation et affaires réglementaires)

TREIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Flynn	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn substituted for that of the Honourable Senator Kelly. (*June 6, 1990*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Flynn	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Kelly. (*le 6 juin 1990*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Thursday, May 24th, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Doody, seconded by the Honourable Senator Murray, P.C., for the second reading of the Bill C-65, An Act to provide borrowing authority.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Bielish, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du jeudi 24 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Doody, appuyé par l'honorable sénateur Murray, c.p., tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-65, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Bielish, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 6, 1990
(33) (34)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Flynn, Marsden, Simard and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated May 24th, 1990 examined Bill C-65 "An Act to provide borrowing authority".

Appearing:

The Honourable John McDermid, P.C., Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs).

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch;

Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal Policy Division, Fiscal Forecasting and Budgetary Analysis.

The Minister made an opening statement, following which he and Messrs. King and DeVries answered questions.

The Honourable Senator Bolduc moved,—That Bill C-65 "An Act to provide borrowing authority" be reported to Senate, without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 6 JUIN 1990
(33) (34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Flynn, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (6)

Également présent du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 24 mai 1990, le Comité examine le Projet de loi C-65, Loi portant pouvoir d'emprunt.

Comparaît:

L'honorable John McDermid, c.p., ministre d'État, (Privatization et Affaires réglementaires).

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Gordon King, directeur principal, Direction de la politique du service financier;

M. Peter DeVries, directeur adjoint, Direction de la politique fiscale, Prévisions fiscales et analyse budgétaire.

Le ministre fait une déclaration préliminaire puis, aidé de MM. King et DeVries, répond aux questions.

L'honorable sénateur Bolduc propose,—Qu'il soit fait rapport au Sénat, sans modification, du Projet de loi C-65, Loi portant pouvoir d'emprunt.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 7, 1990

The Standing Committee on National Finance has the honour to present its

THIRTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill C-65, An Act to provide borrowing authority, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, May 24, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 7 juin 1990

Le Comité permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

TREIZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi C-65, Loi portant pouvoir d'emprunt, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 24 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 6, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-65, to provide borrowing authority, met this day at 6.p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting to give consideration to Bill C-65, an act to provide borrowing authority. We have the pleasure of having as our witness this evening the Honourable John McDermid, P.C., Minister of State for Privatization and Regulatory Affairs. We also have as witnesses from the Department of Finance, Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector Policy Branch; Mr. Tom Kane, Director, Financial Markets Division, and Mr. Peter DeVries — what is his title?

The Honourable John McDermid, P.C., Minister of State, Privatization and Regulatory Affairs: General all-around good guy.

The Chairman: All right, a general all-around good guy. I understand that the minister has an opening statement, copies of which were distributed to the members of the committee. Mr. Minister, the floor is yours.

Mr. McDermid: Thank you, Mr. Chairman, as always it is a pleasure to come to the quieter side of Parliament for a change of pace. As honourable senators are aware, the Financial Administration Act requires that statutory borrowing authority be obtained from Parliament in order to implement a regular debt program to meet its financial requirements.

Conséquemment, chaque année, peu après la présentation du budget, un projet de loi est déposé en Chambre, sollicitant du parlement un pouvoir d'emprunt portant sur les fonds requis par le gouvernement, tel qu'exposé dans le plan financier. Le projet de loi C-65 est un projet de loi ayant cette fonction et est à cet égard semblable aux projets de loi présentés au cours des années passées.

The bill is straightforward: it is a consequence of the budget tabled on February 20, 1990, and follows substantially the same procedure established by previous years' borrowing bills.

If I might, I will quickly run through the provisions of the bill. Paragraph 2(1) of the bill requests borrowing authority in the amount of \$25.5 billion for fiscal 1990-91. This amount is equal to \$22.5 billion of borrowing requirements and a \$3 billion reserve. The \$22.5 billion is made up of \$21 billion estimated net financial requirements set out in the budget, and \$1.5 billion which relates to the forecast Exchange Fund Account earnings.

Seeking borrowing authority to cover the budget's borrowing requirements follows the practice of borrowing bills over the past several years. As was the case last year, the request for borrowing authority to cover exchange fund earnings reflects the fact that although these earnings are reported in the public accounts as budgetary revenues, they give rise to additional Canadian dollar borrowing requirements. This is

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 6 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales à qui a été renvoyé le projet de loi C-65, loi portant pouvoir d'emprunt, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la première fois que nous nous réunissons pour examiner le projet de loi C-65, loi portant pouvoir d'emprunt. Nous avons le plaisir d'accueillir l'honorable John McDermid, C.P., ministre d'État à la Privatisation et à la Réglementation, qui sera notre témoin de ce soir. Nos autres témoins du ministère des Finances sont M. Gordon King, directeur général, direction de la politique du secteur financier; M. Tom Kane, directeur, division des marchés financiers et M. Peter DeVries—quel est son titre?

L'honorable John McDermid, c.p., ministre d'État, Privatisation et Réglementation: Homme à tout faire.

Le président: Très bien, homme à tout faire. Je crois que le ministre a une déclaration liminaire à nous faire dont les membres du comité ont reçu des exemplaires. la parole est à vous, monsieur le ministre.

M. McDermid: Merci, monsieur le président. C'est toujours un plaisir de venir du côté paisible du Parlement. Comme vous le savez, la Loi sur la gestion des finances publiques oblige le gouvernement à demander l'autorisation du Parlement pour mettre en place un programme d'emprunt visant à répondre à ses besoins financiers.

Consequently, each year, shortly after the budget is brought down, a bill is tabled in the House asking Parliament to confer on the government the authority to borrow the funds that may be required as outlined in its expenditure plan. Bill C-65 is one such bill and it is, in this respect, similar to the bills tabled in past years.

Ce projet de loi est simple et direct. Il résulte du budget déposé le 20 février 1990 et suit à peu près la même procédure que les mesures d'emprunt des années précédentes.

Si vous le permettez, je vais passer brièvement en revue les dispositions du projet de loi. Le paragraphe 2(1) demande un pouvoir d'emprunt de 25,5 milliards pour l'exercice 1990-1991. Ce montant correspond à des besoins d'emprunt de 22,5 milliards, plus une réserve de 3 milliards. Ces 22,5 milliards doivent servir à couvrir les besoins financiers nets qui sont estimés à 21 milliards et les bénéfices du Compte du fonds des changes qui devraient atteindre 1,5 milliard.

Le gouvernement demande l'autorisation d'emprunter pour couvrir les besoins budgétaires, suivant la pratique établie depuis plusieurs années. Comme c'était le cas l'année dernière, on demande un pouvoir d'emprunt pour couvrir les bénéfices du fonds des changes étant donné que ces bénéfices sont déclarés dans les comptes publics comme des recettes budgétaires, mais qu'ils obligent à emprunter un montant correspondant.

[Text]

because they are retained in the exchange fund account and are not available to finance ongoing operations of the government.

La réserve de \$3.0 milliards sollicitée en vertu du projet de loi est identique à celle attribuée au cours des trois dernières années. Cette réserve est requise pour parer aux fluctuations des devises étrangères, qui peuvent être considérables.

Paragraph 2(2) states that all unused borrowing authority granted by the Borrowing Authority Act 1990-91, to the extent that the unused authority exceeds \$3 billion, will be cancelled on March 31, 1991. Thus, this paragraph preserves the government's non-lapsing reserve into the next year to accommodate the possibility that new statutory borrowing authority is not provided before the 1991-92 fiscal year begins.

Paragraph 3 ensures that what remains of the \$3 billion reserve granted last fiscal year by the Borrowing Authority Act 1989-90 will be cancelled on the date this new bill comes into force. Thus, this paragraph prevents non-lapsing reserves granted for earlier years from accumulating, but ensures that cancellation will take place at a time that is not disruptive.

Paragraph 4 ensures that since the new bill will be passed after March 31, 1990, any part of the \$3 billion reserve granted for 1989-90 that has been used, does not increase the total amount of borrowing authority available for 1990-91.

In summary, let me say that this bill follows the procedures that we have followed in recent years. It seeks parliamentary authority to meet the government's borrowing requirements in 1990-91 as described in the budget, plus the usual \$3 billion reserve.

Mr. Chairman, I would be happy to answer any questions that honourable senators may have on this bill. I have staff with me, of course, who you have kindly introduced, to help me with some of the technical questions that may arise.

The Chairman: Thank you, Mr. Minister. Senator Bolduc.

Senator Bolduc: Thank you, Mr. Chairman. Mr. Minister, I would like to ask you why it is that in the last few years or so the proportion of treasury bills financing has been increasing and the proportion of mid-term bonds financing has been somewhat decreasing. I have difficulty with that because treasury bills are fairly costly for the government, and I would expect the contrary.

Mr. McDermid: I will take a kick at it and then I will ask Gordon if he can fill in the gaps, and I am sure there will be gaps, senator, so I am sure we will hear from Gordon.

It is my understanding that because of the fluctuation in interest rates and the high short-term interest rates that we have today, people are finding the treasury bills more attractive to invest in and that is why we are seeing more activity in that particular area, because of the volatility of the marketplace today. People are not quite as prepared to invest long-term as they have been in the past. That is something we have experienced over the last relatively short period of time. Until there is some stability in the market and we see interest rates

[Traduction]

En effet, ils sont conservés dans le Compte du fonds des changes et ne sont donc pas disponibles pour financer les activités gouvernementales.

The \$3 billion reserve requested under the bill is an amount identical to that authorized during the three previous years. This reserve is needed to guard against possible substantial fluctuations in foreign currency rates.

Le paragraphe 2(2) précise que tout pouvoir d'emprunt inutilisé qui sera accordé en vertu de la Loi de 1990-1991 portant pouvoir d'emprunt sera annulé le 31 mars 1991 s'il dépasse 3 milliards de dollars. Cette disposition permet donc au gouvernement de conserver jusqu'à l'année prochaine sa réserve permanente au cas où un nouveau pouvoir d'emprunt ne lui serait pas accordé avant le début de l'exercice 1991-1992.

Le paragraphe 3 prévoit l'annulation de ce qui reste de la réserve de 3 milliards accordée au cours du dernier exercice en vertu de la Loi de 1989-1990 portant pouvoir d'emprunt à la date d'entrée en vigueur de cette nouvelle loi. Il empêche donc l'accumulation des réserves permanentes accordées pour les années antérieures, mais veille à ce que l'annulation de la réserve ait lieu au bon moment.

Le paragraphe 4 fait en sorte que toute partie inutilisée de la réserve de 3 milliards accordée pour 1989-1990 n'augmente pas le montant total du pouvoir d'emprunt disponible pour 1990-1991 étant donné que le nouveau projet de loi sera adopté après le 31 mars 1990.

Pour résumer, je dirai que ce projet de loi est conforme à la procédure suivie ces dernières années. Il demande au parlement l'autorisation d'emprunter pour répondre aux besoins du gouvernement qui sont décrits dans le budget de 1990-1991, plus la réserve habituelle de 3 milliards.

Monsieur le président, je me ferai un plaisir de répondre aux questions que les sénateurs voudront me poser au sujet de cette mesure. Mes collaborateurs, que vous avez présentés, m'aideront à répondre aux questions techniques.

Le président: Merci, monsieur le ministre.

Le sénateur Bolduc: Merci, monsieur le président. Monsieur le ministre, je voudrais savoir pourquoi, depuis quelques années, le gouvernement recourt davantage aux bons du Trésor plutôt qu'aux obligations à moyen terme. J'en vois mal la raison étant donné que les bons du Trésor sont assez coûteux pour le gouvernement et que je m'attendrais à ce qu'il fasse le contraire.

M. McDermid: Je vais vous répondre rapidement, après quoi je demanderai à Gordon de combler les lacunes, car je suis certain qu'il y en aura.

Si j'ai bien compris, en raison de la fluctuation des taux d'intérêt et des taux d'intérêt élevés qui sont offerts à court terme actuellement, les gens préfèrent investir dans les bons du Trésor et c'est pourquoi ce secteur est plus actif, en raison de la volatilité du marché. Les gens ne sont plus aussi disposés à faire des placements à long terme. Il s'agit d'un phénomène relativement récent. Cette situation va durer tant que le marché ne se sera pas stabilisé et que les taux d'intérêt ne commenceront pas à baisser pour de bon.

[Text]

starting to come down significantly, there is a pattern of reducing interest rates.

I think you will see that that will be the attractive vehicle. Once rates start coming down and look like they are coming down in a meaningful way, you may see a change to a longer-term investment by those people who invest in government bonds and treasury bills. Gordon, you may want to add to that.

Mr. King: Yes, it certainly is the case with treasury bill rates fairly high now and quite attractive that we are aware of the fact that individuals are currently much more interested in buying treasury bills. We hear reports and while it is difficult to get very hard numbers on it, certainly our impression and the message we get from the investment community and from the financial institutions is that individuals are buying a lot more treasury bills.

In terms of the issue of the kind of basic structure of the debt, you mentioned treasury bills versus bonds. We also tend to think about it in terms of our overall strategy, the division between the floating rate portion and the fixed rate portion, with the bonds having the advantage that the rate on that is locked in, so you are not subject as much to fluctuations in short-term interest rates.

Now, over a longer-term historical perspective, treasury bill yields are typically below bond yields, but in the present time it certainly is not the case that treasury bill rates are above bond yields.

The relationship between fixed and floating has not changed all that much over the years. The Canada Savings Bonds rate is adjusted at least once a year and if there are pressures on the interest rate subject to upward adjustment during the year, that proportion of the debt declines to some extent. This is what has happened. This is partly related to the fact that there is a limit as to how much you can get out of a single annual campaign, and as the government debt has continued to grow fairly rapidly because of the deficits we have had, the CSBs haven't quite caught up.

Senator Bolduc: And you don't have to increase that proportion for the savings bonds?

Mr. King: Well, it is really a question that when the fall campaign comes along, the minister has to make a decision on what yield he wants to offer on that Canada Savings Bond. He has to make a choice between some reasonable balance between what he thinks is a good rate and a fair rate for the CSB buyer, but one that is not so high as to be too expensive for the taxpayer. You strike a reasonable balance there and, given that you have a campaign that lasts only for about a week and a half, there is not quite a physical limit but there is a limit as to how much you can sell in that short one-week burst.

Senator Bolduc: The reason I asked you the first question, Mr. Minister, is that a lot of investors are liquid, as we say, because they are expecting that the stock exchange will go down so that they will be ready to exchange their TBs quite rapidly for shares on the market. What will happen if you have a huge amount of TBs and people decide in the morning after

[Traduction]

C'est ce qui va attirer les gens. Quand les taux d'intérêt vont commencer à diminuer pour de bon, vous verrez sans doute ceux qui investissent dans des obligations du gouvernement et des bons du Trésor s'en désintéresser au profit des placements à plus long terme. Gordon, vous avez peut-être quelque chose à ajouter.

M. King: Oui, le fait est que les bons du Trésor rapportent un taux assez élevé et qu'ils présentent beaucoup plus d'intérêt pour les acheteurs. Il est difficile d'obtenir des chiffres précis, mais d'après ce que nous entendons dire et le son de cloche que nous font entendre le secteur des placements et les institutions financières, les gens achètent beaucoup plus de bons du Trésor.

Vous avez comparé les bons du Trésor et les obligations en ce qui concerne la structure de la dette. Nous la considérons également en fonction de notre stratégie globale, de la répartition entre la partie à taux flottant et la partie à taux fixe de la dette, les obligations ayant l'avantage de bloquer le taux, ce qui nous protège contre les fluctuations des taux d'intérêt à court terme.

À long terme, les bons du Trésor ont rapporté, jusqu'ici, moins que les obligations, mais ce n'est certainement pas le cas actuellement étant donné que le taux de rendement des bons du Trésor est supérieur à celui des obligations.

Le rapport entre la proportion de l'emprunt à taux fixe et à taux flottant n'a pas beaucoup changé au cours des années. Le taux des obligations d'épargne du Canada est rajusté au moins une fois par an et si les taux d'intérêt sont à la hausse, cette proportion de la dette diminue, dans une certaine mesure. C'est ce qui s'est passé. Ce phénomène est dû en partie au fait que les résultats d'une campagne annuelle sont limités et que les obligations d'épargne du Canada n'ont pas réussi à suivre l'augmentation assez rapide de la dette gouvernementale qui est attribuable au déficit.

Le sénateur Bolduc: Ne devez-vous pas accroître la proportion des obligations d'épargne?

M. King: En fait, lorsque nous lançons notre campagne à l'automne, le ministre doit décider du taux qu'il offrira pour les obligations d'épargne du Canada. Il doit respecter un juste équilibre entre le taux qui lui semble satisfaisant et celui qui saura attirer les acheteurs, mais il ne faut pas que cela coûte trop cher aux contribuables. Il faut parvenir à un juste équilibre et, vu que la campagne ne dure qu'une dizaine de jours, le nombre d'obligations que vous pouvez vendre pendant cette courte période est limité.

Le sénateur Bolduc: Si je vous ai posé ma première question, monsieur le ministre, c'est parce que de nombreux investisseurs tiennent à conserver des liquidités parce qu'ils s'attendent à une baisse des cours de la bourse et veulent pouvoir échanger rapidement leurs bons du Trésor contre des actions. Qu'arrivera-t-il si vous mettez sur le marché une énorme quantité de

[Text]

a 500 point drop to just put their money into General Electric instead. What do you do in that case?

Mr. McDermid: That's a hypothetical question and you know that politicians hate answering hypothetical questions because they end up somewhere down the road with someone repeating the answer they gave, and it is inevitably wrong.

The Chairman: But they like asking them.

Mr. McDermid: Oh, absolutely.

Mr. King: Economists are always prepared to answer hypothetical questions and that is perhaps why we are wrong so often. We do have shifts in the market and I think that is one of the reasons why the government does have a program. Obviously, we are not in the equity market but that is why we do operate a bond program with a range of instruments, the Canada Savings Bond tapping the retail investor directly, and we issue quite short-term treasury bills from time to time. We have 90-day bills, 380-day bills, 360-day bills, and then we have our bonds where we issue terms pretty much from two years right out to 25 years.

It gives us a whole range of instruments, so we are in a position that when moods in the market shift, while they may be shifting away from one thing there is something else they are willing to buy.

Mr. McDermid: We have seen a shift in the Canada Savings Bonds, for example, in the last year.

Mr. King: Another factor, of course, is that when that money goes into the stock market, someone has sold the stock, so it just doesn't disappear completely. The people who sold the stock are getting a good price and they may want to invest short term. So the money does tend to kind of move around in the markets, and the Government of Canada has a large enough range of products that we usually can adjust to respond to that.

Senator Bolduc: I have another question but it is not related to that aspect.

Senator Simard: Go ahead, senator.

Senator Bolduc: The other question I have is about your analysis of the economic variables. When the budget is prepared you plan different variables in one way or another, and now we find that the interest rate has been increasing and we don't see the end of it. The deficit that you have predicted will be something like \$28 billion, \$28.5 billion, so with the situation that has existed since March, how do you think you are going to use your reserve? Do you think the reserve you have will be enough?

Mr. McDermid: First of all, I think it is a little too early to determine what the impact of the interest rate developments will be. We saw a drop last week, for example, of 13 basis points, based on the rumour that Meech Lake might be approved. We saw the dollar go up and interest rates go down. It will be interesting to see what happens tomorrow with what has been happening at the Conference Centre yesterday and today.

[Traduction]

bons du Trésor et si les gens décident un matin, après une baisse de 500 points, d'investir plutôt leur argent dans General Electric. Que faites-vous en pareil cas?

M. McDermid: C'est une question hypothétique et, comme vous le savez, les politiciens détestent répondre à des questions hypothétiques de peur que quelqu'un aille répéter leur réponse, qui est toujours erronée.

Le président: Mais ils aiment en poser.

M. McDermid: Absolument.

M. King: Les économistes sont toujours prêts à répondre aux questions hypothétiques et c'est peut-être pourquoi nous nous trompons si souvent. Le marché subit des fluctuations et c'est l'une des raisons pour lesquelles le gouvernement a un programme. Nous n'opérons évidemment pas sur le marché boursier et c'est pourquoi nous avons un programme d'obligations, les obligations d'épargne du Canada que nous vendons directement aux investisseurs, et que nous émettons périodiquement des bons du Trésor à court terme. Nous avons des obligations de 90 jours, de 380 jours, de 360 jours et d'autres dont la période d'échéance s'étale entre deux ans et 25 ans.

Cela met à notre disposition tout un éventail d'instruments financiers, si bien qu'en cas de fluctuations du marché, si les investisseurs boudent certains types de placements, nous avons autre chose à leur proposer.

M. McDermid: Il y a eu un désintérêt pour les obligations d'épargne du Canada, par exemple, l'année dernière.

M. King: D'autre part, lorsque l'argent va sur le marché boursier, quelqu'un a vendu ses actions si bien que cet argent ne disparaît pas complètement. Celui qui a vendu ses actions en a tiré un montant d'argent qu'il voudra peut-être investir à court terme. L'argent a donc tendance à circuler d'un marché à l'autre et le gouvernement canadien peut répondre à la demande grâce à son éventail de produits.

Le sénateur Bolduc: J'ai une autre question à poser, mais sur un autre sujet.

Le sénateur Simard: Allez-y, sénateur.

Le sénateur Bolduc: Ma question concerne votre analyse des variables économiques. Lorsque vous préparez le budget, vous prévoyez diverses variables dans un sens ou dans l'autre et nous constatons maintenant que les taux d'intérêt ont augmenté et ne semblent pas vouloir diminuer. Vous avez prévu un déficit de l'ordre de 28 à 28,5 milliards. Étant donné la situation qui règne depuis mars, comment pensez-vous utiliser votre réserve? Pensez-vous qu'elle suffira?

M. McDermid: Tout d'abord, il est trop tôt pour prédire quelles seront les répercussions de la hausse des taux d'intérêt. La semaine dernière, par exemple, ils ont baissé de 13 centièmes de point lorsque la rumeur s'est répandue que l'Accord du Lac Meech pourrait être adopté. Nous avons vu le cours du dollar augmenter et les taux d'intérêt baisser. Je suis curieux de voir ce qui se passera demain à la suite de ce qui s'est passé hier et aujourd'hui au centre des conférences.

[Text]

I may remind you that last year we were about \$1 billion better. Even with interest rates going up, we were \$1 billion better on our deficit projections. The Minister of Finance was pleasantly surprised when he found out his projection was out \$1 billion, to the benefit of the taxpayer. It was because our economy was continuing to grow, it was because more people entered the work force—especially youth—and paid taxes.

So we are finding that the economy, although slowing down, is still growing somewhat. Although we do have higher interest rates at the start of our fiscal year, we have got to take a look at the whole year. There may come a period of time when the government has to sit down and say, "We want to meet our projection of a \$28.5 billion deficit. Higher interest rates are preventing us from reaching that. Maybe we have to look elsewhere. We may have to do some cost cutting, whatever it may be." But the government is committed to sticking to its plan of deficit reduction over the next five years, which is very significant and very important. We still feel it is too early to take in the total impact of interest rates at this time. In other words, we are not panicking yet. We are not adjusting as yet, although all our programs are continuing to be under scrutiny to see where we can save money.

Senator Bolduc: May I ask one last question, Mr. Chairman? The proportion of our debt that is in the hands of foreigners is increasing. I suppose it is something like 20 per cent or 25 per cent. I know that they had some problems in Japan and they took money out of the UST bill in a fairly huge amount a couple of weeks ago, and, as you know, the Germans need their money for other purposes in Germany. How do you see this situation of a kind of contracting of credit, maybe for a couple of years, all over the world—probably in Japan and maybe in Germany—and with the inflation that is fairly high in Italy and England, and with the problems they are having in the United States because of the volatility of foreign investments in that country? How do you see this problem of 20 per cent to 25 per cent of our debt being in the hands of foreigners, who may be ready to move if we don't pay the market price?

Mr. McDermid: At the end of 1989 almost 19 per cent of our debt was held by foreigners. It is not quite 19 per cent. The accurate figure is 18.8 per cent. That is about \$60 billion, \$46 in marketable bonds and \$14 billion in treasury bills. That has risen. It has almost doubled. It was about 9 per cent in 1984 and it is 18.8 per cent, so that it has more than doubled over that five-year period of time.

We, of course, try to assure that our bonds and T-bills are attractive enough to keep foreign borrowers here. There is no question that there is going to be a great demand on borrowing over the next number of years. We are not quite sure what is going to happen in Eastern Europe, but I think there is no question there is going to be great demand for funds and we are going to have to be competitive. Perhaps you want to comment further on this, Gordon.

[Traduction]

Je vous rappelle que, l'année dernière, notre déficit a été inférieur d'environ un milliard de dollars au montant prévu. Et cela, malgré la hausse des taux d'intérêt. Le ministre des Finances a été étonné de constater qu'il s'était trompé de un milliard au profit des contribuables. C'est parce que notre économie a continué à prendre de l'expansion et aussi parce que davantage de gens sont entrés sur le marché du travail, surtout des jeunes, et qu'ils ont payé des impôts.

Par conséquent, nous constatons que malgré un certain ralentissement, l'économie continue à croître et que même si les taux d'intérêt sont élevés au début de l'exercice, il faut tenir compte de l'ensemble de l'année. Il se peut qu'à un moment donné le gouvernement se dise: «Nous pouvons ramener le déficit à 28,5 milliards, tel que prévu. Les taux d'intérêt élevés nous empêchent d'atteindre notre objectif. Peut-être devons-nous chercher d'autres solutions. Peut-être faut-il réduire certaines dépenses.» Mais le gouvernement s'est engagé à réduire le déficit au cours des cinq prochaines années et il s'agit là d'un objectif très important. Il est trop tôt, selon nous, pour évaluer les répercussions globales des taux d'intérêts. Autrement dit, le moment n'est pas encore venu de s'affoler. Nous n'avons pas encore rajusté notre tir, mais nous continuons à examiner de près tous nos programmes pour voir où il est possible d'économiser.

Le sénateur Bolduc: Puis-je poser une dernière question, monsieur le président? Une proportion de plus en plus importante de notre dette se trouve entre les mains d'investisseurs étrangers. Je crois qu'il s'agit de 20 ou 25 p. 100. Les Japonais ont eu quelques difficultés et ils ont dû récupérer un gros montant investi dans des bons du Trésor américains, il y a deux semaines et, comme vous le savez, les Allemands ont besoin de leur argent à d'autres fins. Comment envisagez-vous cette contraction du crédit à laquelle nous assisterons peut-être pendant un an ou deux, dans le monde entier, probablement au Japon et peut-être en Allemagne, ainsi que l'inflation assez élevée en Italie et en Angleterre et les problèmes que connaissent les États-Unis à cause de l'instabilité de l'investissement étranger? Ne voyez-vous pas d'inconvénient à ce que 20 à 25 p. 100 de notre dette se trouvent entre les mains d'étrangers qui récupéreront peut-être leur argent si nous ne leur payons pas les taux du marché?

M. McDermid: À la fin de 1989, près de 19 p. 100 de notre dette étaient détenus par des étrangers. En fait, le chiffre exact est de 18,8 p. 100. Cela représente environ 60 milliards dont 46 milliards sous forme d'obligations négociables et 14 milliards en bons du Trésor. Cette proportion a pratiquement doublé. Elle était d'environ 9 p. 100 en 1984 et elle est maintenant de 18,8 p. 100, si bien qu'elle a plus que doublé en cinq ans.

Bien sûr, nous essayons de faire en sorte que nos bons du Trésor demeurent attrayants pour les investisseurs étrangers. Il est certain que la demande d'emprunt va être très forte au cours des deux prochaines années. Nous ne savons pas exactement ce qui se passera en Europe de l'Est, mais il est certain que la demande de fonds sera importante et que nous devons être compétitifs. Peut-être avez-vous quelque chose à ajouter, Gordon?

[Text]

Mr. King: I have two points. There are a number of ways of looking at the international indebtedness. The numbers that you have quoted, and which I think have been commented on to some extent in the recent period, have been the increase in the holdings of our own federal debt. From the point of view of the economy as a whole, you should really look at the entire net indebtedness position. It has grown a few percentage points and it has fluctuated. I don't have the exact number at my fingertips, but it is roughly at 35 per cent, 36 percent, in that range, and it has perhaps been up a few percentage points recently.

An aspect of this, and this is actually picked up in the budget document, if you put it in a more macroeconomic context, on page 25 of the budget document there is a section on the dependence on foreign savings. It points out that to an extent the federal government is a substantial borrower and a substantial user of foreign savings. For the basic flow of savings in the economy to balance out it has to come from somewhere, and one source is overseas investment. One of the advantages of bringing the deficit under control means that you are going to be less reliant on that inflow of foreign savings, and the medium-term projection indicates that with the deficit coming down that will be one of the factors in the financial markets which will be adjusting.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Chairman. I wonder if the minister would take us through the recent borrowing in relation to the previous borrowing authority bill. I will address specific questions. Aside from the non-lapsing portion of the authority, at the end of the fiscal year how much of the borrowing authority conferred had been used?

Mr. McDermid: This is last year's you are talking about?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): At the end of this fiscal year, yes.

Mr. McDermid: 1989-90. The borrowing authority outstanding as at March 31 was a little over \$5 billion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): The non-lapsing portion was again \$3 billion?

Mr. McDermid: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So there was \$2 billion that you could have used that you did not need to use.

Mr. McDermid: That is correct.

Senator Flynn: Have you used it since?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It lapses.

Mr. McDermid: Just to answer that, Senator Flynn, it apses but we have a \$3 billion hangover, if I can use that terminology, to help us over a period of time in case the borrowing bill isn't passed. This is a prime example. We are into using up that \$3 billion reserve now.

[Traduction]

M. King: J'ai deux choses à souligner. Il y a plusieurs façons d'envisager la dette internationale. Les chiffres que vous avez cités et dont on a beaucoup parlé ces derniers temps représentent l'augmentation de la proportion de la dette fédérale détenue par les étrangers. Si vous prenez la situation économique dans son ensemble, il faut, en fait, examiner notre endettement net. Il a augmenté de quelques points de pourcentage et il a fluctué. Je n'ai pas le chiffre exact sous la main, mais il est de l'ordre de 35 ou 36 p. 100 et il a peut-être augmenté de quelques points de pourcentage récemment.

Comme vous le verrez dans le document budgétaire, si vous considérez la situation dans le contexte macro-économique, à la page 25, vous pouvez voir dans quelle mesure nous faisons appel à l'épargne étrangère. Vous pouvez lire que le gouvernement fédéral doit faire des emprunts importants, qu'il a largement recours à l'épargne étrangère pour équilibrer l'économie. L'un des avantages de la réduction du déficit est que le gouvernement doit moins compter sur l'épargne étrangère et, selon nos prévisions à moyen terme, la diminution du déficit sera l'un des facteurs qui entraîneront un rajustement des marchés financiers.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Sterwart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Le ministre pourrait-il nous indiquer quelle utilisation a été faite du projet de loi d'emprunt précédent. Je vais poser des questions précises. À part la réserve permanente, quel montant du pouvoir d'emprunt a été utilisé à la fin de l'exercice?

M. McDermid: Vous parlez de l'année dernière?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la fin de cet exercice.

M. McDermid: 1989-1990. Au 31 mars il restait un peu plus de 5 milliards.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La réserve permanente était de 3 milliards?

M. McDermid: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par conséquent, cela donne 2 milliards que vous auriez pu utiliser, mais dont vous ne vous êtes pas servi.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Flynn: Les avez-vous utilisés depuis?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a péremption.

M. McDermid: Pour répondre à votre question, sénateur Flynn, il y a péremption, mais nous disposons de 3 milliards pour nous dépanner au cas où la loi de l'emprunt ne serait pas adoptée. C'est ce qui s'est passé. Nous sommes en train de puiser dans cette réserve de 3 milliards.

[Text]

Senator Flynn: On the date of March 31, 1990, and the date on which this act came into force, you could have used the borrowing authority of last year since March 31. Did you?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Only up to the extent of \$3 billion.

Mr. McDermid: Only up to the \$3 billion because the borrowing bill of last year, and as this borrowing bill says, any money not used, with the exception of \$3 billion, lapses as of the end of the fiscal year.

Senator Flynn: It says, "... on the later of March 31, 1990, and the date on which this act comes into force." That is up to now.

Mr. King: That is the cancellation. There are two provisions, senator. I think the one you are looking at is the cancellation, the final cancellation. In other words, there is the \$3 billion contingency which carries forward.

Senator Flynn: You said that you had left \$5 billion at the end of the fiscal year, March 31, 1990; correct?

Mr. King: Yes.

Senator Flynn: But what this section 3 says is that the unused authority can be used not later than March 31 or the date this act will come into force. So certainly you could have borrowed \$5 billion or \$2 billion since then.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But, senator, when you read subsection 2 of section 2—

Senator Flynn: I'm reading section 3.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You have to read the whole bill.

Mr. McDermid: One portion, Senator Flynn, that refers to the borrowing authority—

Senator Flynn: That is next year, March 31, 1991.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That's the standard form.

Senator Flynn: I am speaking of the authority granted for the year terminated on March 31, 1990, last March 31. I think you said that under the authority of last year's borrowing act there was \$5 billion left.

Mr. King: The minister is correct. There was \$5 billion left and there are two different provisions of the bill which affect that amount. The first thing that happens is that no more than \$3 billion from last year's bill can be carried beyond March 31 of this year. So the amount of borrowing authority outstanding can only be \$3 billion on April 1. That other part is cancelled and has disappeared.

The other issue is what happens to that \$3 billion as it is gradually run down?

Senator Flynn: Does section 3 put any limit on? It says that all borrowing authority that remains unused, and so on.

Mr. King: That is the section I wanted to speak of. The other issue, which if I recall correctly was raised by the Senate

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Entre le 31 mars 1990 et la date d'entrée en vigueur de ce projet de loi vous avez pu utiliser le pouvoir d'emprunt de l'année dernière. L'avez-vous fait?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Jusqu'à concurrence de 3 milliards seulement.

M. McDermid: Jusqu'à concurrence de 3 milliards étant donné qu'il est dit dans le projet de loi d'emprunt de l'année dernière et celui-ci que tous fonds non utilisés, à l'exception de 3 milliards, sont frappés de péremption à la fin de l'exercice.

Le sénateur Flynn: Soit au 31 mars 1990 ou à la date d'entrée en vigueur de cette loi, c'est-à-dire jusqu'à maintenant.

M. King: Il s'agit de l'annulation. Il y a deux dispositions différentes, sénateur. Je pense que vous parlez de l'annulation finale. Autrement dit, la réserve de 3 milliards est reportée.

Le sénateur Flynn: Vous avez dit qu'il vous restait 5 milliards à la fin de l'exercice, au 31 mars 1990, est-ce exact?

M. King: Oui.

Le sénateur Flynn: Mais à l'article 3 il est dit que la partie non utilisée du pouvoir d'emprunt ne peut être utilisée que jusqu'au 31 mars ou à la date d'entrée en vigueur de cette loi. Par conséquent, vous auriez certainement pu emprunter 5 milliards, ou plutôt 2 milliards depuis.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais, sénateur, au paragraphe 2 de l'article 2...

Le sénateur Flynn: Je lis l'article 3.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous devez lire tout le projet de loi.

M. McDermid: Sénateur Flynn, une partie du projet de loi se rapporte au pouvoir d'emprunt...

Le sénateur Flynn: C'est pour l'année prochaine, jusqu'au 31 mars 1991.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est la formule habituelle.

Le sénateur Flynn: Je parle du pouvoir d'emprunt accordé pour l'année qui s'est terminée le 31 mars 1990, le 31 mars dernier. Vous avez dit, je crois, qu'il restait 5 milliards en vertu du pouvoir d'emprunt de l'année dernière.

M. King: Le ministre a raison. Il restait 5 milliards et il y a, dans le projet de loi, deux dispositions différentes qui se rapportent à ce montant. Pour commencer, il n'est pas possible de reporter au-delà du 31 mars de cette année plus de 3 milliards sur le pouvoir d'emprunt de l'année dernière. Par conséquent, le montant du pouvoir d'emprunt non utilisé au 1^{er} avril ne peut pas dépasser 3 milliards. Le reste a été annulé.

Vous vouliez également savoir ce qu'il advient de ces 3 milliards au fur et à mesure qu'ils sont dépensés?

Le sénateur Flynn: L'article 3 impose-t-il une limite? Il est dit que toutes les autorisations d'emprunter inutilisées, etc.

M. King: C'est l'article dont je voulais vous parler. Quant à l'autre question, que le Sénat a soulevée il y a quelques années,

[Text]

a few years ago, is the question of how that \$3 will be eliminated.

Senator Flynn: Section 3 does not refer to \$3 billion. It refers to all unused authority.

Mr. King: But that will have to be less than \$3 billion by the other provision of the act.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am satisfied with the explanation that the minister has given.

Mr. McDermid: Just so that Senator Flynn is clear on this, because I want him to understand this, under section 2(2): "All borrowing authority conferred by subsection (1) that remains unused and in respect of which no action has been taken by the Governor in Council pursuant to section 44 of the Financial Administration Act shall expire on March 31, 1991—"last year it said March 31, 1990—"to the extent that the unused authority exceeds \$3 billion."

Senator Flynn: But that is for the amount that you are requiring specific authority by this act. I am speaking of last year.

Mr. McDermid: But the act last year said the same thing, Senator Flynn, and so at March 31—

Senator Flynn: But you are saying something else in section 3.

Mr. McDermid: No. Section 3 is different again. Section 3 refers to the \$3 billion only.

Senator Bolduc: It says, "All borrowing authority . . ."

Mr. McDermid: It says, "All borrowing authority conferred by the Borrowing Authority Act that remains unused and in respect of which no action has been taken by the Governor in Council shall expire on the later of March 31 and the date on which this act comes into force."

Senator Flynn: You still have the power to borrow the unused—

Mr. McDermid: Section 4 says, "If this Act comes into force after March 31, the borrowing authority conferred by subsection 2(1) shall be reduced by any amount that is borrowed pursuant to the Borrowing Authority Act after that date . . ."

Senator Flynn: If you had borrowed since March 31 you could use it afterwards. That section 3 refers to what was not used under last year's act, and you said \$5 billion. So you could still use it until this act comes into force.

Mr. King: Section 2 of last year's act limited the amount of use to \$3 billion. Some amount of the \$3 billion will be used before this bill is passed because we have been operating. So there will be some few hundred millions of dollars left. That is what is being cancelled by that section 3.

Senator Flynn: Yes, eventually.

Mr. King: On the passage of this act.

[Traduction]

si je me souviens bien, concernait la façon dont ces 3 milliards seraient éliminés.

Le sénateur Flynn: L'article 3 ne fait pas mention de 3 milliards, mais des autorisations d'emprunter non utilisées.

M. King: Mais il s'agira de 3 milliards étant donnée l'autre disposition de la loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suis satisfait de l'explication du ministre.

M. McDermid: Afin que le sénateur Flynn comprenne bien, au paragraphe 2(2) il est dit que: «Le paragraphe (1) cesse d'avoir effet le 31 mars 1991 pour toute fraction de l'emprunt maximal autorisé par ce paragraphe supérieure à 3 milliards de dollars et pour laquelle le gouverneur en conseil n'a pris aucune initiative dans le cadre de l'article 44 de la Loi sur la gestion des finances publiques».

Le sénateur Flynn: Mais il s'agit du montant pour lequel vous demandez un pouvoir d'emprunt au moyen de ce projet de loi. Je veux parler de l'année dernière.

M. McDermid: Mais la loi de l'année dernière stipulait la même chose, sénateur Flynn, et par conséquent, au 31 mars . . .

Le sénateur Flynn: Mais vous dites autre chose à l'article 3.

M. McDermid: Non. L'article 3 est différent. Il se rapporte uniquement aux 3 milliards.

Le sénateur Bolduc: Il y est question de toutes les autorisations d'emprunter.

M. McDermid: Il est dit: «Le 31 mars 1990 . . . toutes les autorisations d'emprunter prévues par la Loi de 1989-1990 sur le pouvoir d'emprunt et pour lesquelles le gouverneur en conseil n'a plus aucune initiative cessent d'avoir effet.»

Le sénateur Flynn: Mais vous avez toujours l'autorisation d'emprunter la partie inutilisée . . .

M. McDermid: À l'article 4 il est dit que «Si la présente loi entre en vigueur après le 31 mars, le montant maximal visé au paragraphe 2(1) est diminué du montant emprunté en vertu de la Loi sur le pouvoir d'emprunt . . .»

Le sénateur Flynn: Si vous aviez emprunté de l'argent depuis le 31 mars, vous pourriez vous en servir par la suite. L'article 3 mentionne la partie du pouvoir d'emprunt de l'année dernière qui n'a pas été utilisée et vous avez dit qu'il s'agissait de 5 milliards. Vous pouvez donc continuer à l'utiliser jusqu'à l'entrée en vigueur de cette loi.

M. King: L'article 2 de la loi de l'année dernière limitait le montant que nous pouvions utiliser à 3 milliards. Une partie de ces 3 milliards sera utilisée avant que ce projet de loi ne soit adopté et il restera donc quelques centaines de millions. C'est ce montant que l'article 3 annule.

Le sénateur Flynn: D'accord.

M. King: Lorsque cette loi sera adoptée.

[Text]

Senator Flynn: But I am asking you if you have borrowed since March 31.

Mr. McDermid: Yes we have. To the end of April we had used close to \$2 billion of the authority. Actually, it was a little better than \$2 billion. The last thing I saw was that there was \$777 million of authority left.

Senator Simard: And you say that that comes out of the \$3 billion?

Mr. McDermid: That comes out of the \$3 billion that's carried forward, that's right. So we are getting close to the end of our \$3 billion. It does go up and down as debt matures.

Senator Flynn: The way I read it it is not complicated, but the way you replied—

Mr. McDermid: I didn't think so until now.

The Chairman: Let's come back to Senator Stewart. I think he had the floor.

Senator Flynn: He has the right to be recognized by the Chair.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, I yield to Senator Flynn.

Senator Flynn: No, no, it's okay. I will not insist for the time being.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): It is not a question of insisting. You go ahead.

Senator Flynn: No, no.

The Chairman: Senator Flynn, do you want to carry on?

Senator Flynn: No, it's okay. I did my best.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, Mr. Chairman, on the assumption, which I accept, that the minister's explanation is correct, let me ask the following question. You say you still have some borrowing authority. I think you mentioned a figure of about \$750 million.

Mr. McDermid: Somewhere around there, three-quarters of a billion, but it goes up and down.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So what happens is that some instruments expire and you replace them with new instruments. There is a rolling element of a debt there but you could contract roughly \$750 million new debt under the existing statute.

Mr. McDermid: The last time I checked, yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Roughly.

Mr. McDermid: And, again, that fluctuates.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes. Could you tell us how much the debt increased in the previous fiscal year?

Mr. McDermid: How much it increased from?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the twelve-month term. It may be that you don't have a final figure yet.

[Traduction]

Le sénateur Flynn: Mais je vous demande si vous avez emprunté depuis le 31 mars.

M. McDermid: Oui. À la fin d'avril nous avons utilisé près de 2 milliards. En fait, c'était un peu plus. D'après les derniers chiffres que j'ai vus, il restait 777 millions de dollars.

Le sénateur Simard: Et vous dites que ce montant est puisé sur les 3 milliards?

M. McDermid: Sur les 3 milliards qui sont reportés. Par conséquent, nous sommes sur le point d'épuiser nos 3 milliards. Ce montant augmente et diminue au fur et à mesure que la dette arrive à échéance.

Le sénateur Flynn: Cette disposition ne me paraît pas compliquée lorsque je la lis, mais d'après votre réponse...

M. McDermid: Cela ne me paraissait pas compliqué jusqu'ici.

Le président: Revenons-en au sénateur Stewart. C'est lui qui avait la parole.

Le sénateur Flynn: Il y a droit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je cède la parole au sénateur Flynn.

Le sénateur Flynn: Non, je vous en prie. Je n'insiste pas pour le moment.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La question n'est pas là. Allez-y.

Le sénateur Flynn: Non.

Le président: Sénateur Flynn, voulez-vous poursuivre?

Le sénateur Flynn: Non, merci. J'ai fait de mon mieux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, en supposant que l'explication du ministre est exacte, je voudrais poser la question suivante. Vous dites qu'il vous reste une partie de votre pouvoir d'emprunt. Vous avez cité un chiffre d'environ 750 millions.

M. McDermid: Environ trois quarts de milliard, mais ce chiffre fluctue.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En fait, certains bons ou obligations arrivent à échéance et vous les remplacez par d'autres. Il y a un certain roulement de la dette, mais vous pourriez contracter à peu près pour 750 millions de nouveaux emprunts en vertu de la loi en vigueur.

M. McDermid: C'était le cas la dernière fois que j'ai vérifié.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À peu près.

M. McDermid: Encore une fois, ce montant fluctue.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'accord. Pourriez-vous nous dire de combien la dette a augmenté au cours du dernier exercice?

M. McDermid: À partir de quand?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Au cours de la période de 12 mois. Peut-être n'avez-vous pas encore de chiffres définitifs.

[Text]

Mr. McDermid: Are you talking about the total debt or the borrowing deficit?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am talking about the total—

Mr. McDermid: Deficit?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): All right, the deficit for the year or how much the total debt increased.

Mr. McDermid: Okay. Those are two different questions. The deficit was projected to be, I believe, \$30.5 in 1989-90 and came in about \$1 billion less, if I am not mistaken. Is that correct? It was \$1 billion better than was projected.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You said I had two different questions.

Mr. McDermid: One was the increase of the debt.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Mr. McDermid: The debt went from \$320 billion to \$350 billion in round figures. Is that correct?

Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal and Budgetary Analysis Branch, Department of Finance: The public debt would have gone from \$321 billion to, say, \$350 billion.

Mr. McDermid: The net public debt would have gone from \$321 billion to \$350 billion.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We had a deficit on the year.

Mr. McDermid: Yes.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I was assuming that the amount of the deficit would be added to the previously accumulated debt.

Mr. McDermid: That's correct.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And that would give us the current debt.

Mr. McDermid: That's right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I was really asking one question but perhaps you misunderstood me and suggested that there were two questions.

Mr. King: Perhaps I could deal with it because it is a little technical. The problem is that there are two stocks of debt outstanding which correspond to two different numbers in the budgetary presentation. One is the net public debt which is the accumulation of the budgetary deficit, but the government has certain internal sources of funds. The amount which is borrowed, and for which borrowing authority is required, is the financial requirements. That is why there are these two different numbers. So the numbers which the minister was providing you with was for the net public debt, not the marketable debt for which borrowing authority is required.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that but I was not talking about financial requirements. I was really talking about last year's deficit and the amount of the increase in the net public debt.

[Traduction]

M. McDermid: Parlez-vous de la dette totale ou du déficit d'emprunt?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je parle du total...

M. McDermid: Du déficit?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Disons le déficit pour l'année ou l'augmentation de la dette totale.

M. McDermid: D'accord. Il s'agit de deux questions différentes. Le déficit prévu était je crois de 30,5 milliards pour 1989-1990 et, sauf erreur, il s'est chiffré à environ 1 milliard de moins. Est-ce exact? Il était de 1 milliard de moins que prévu.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous avez dit que j'avais posé deux questions différentes.

M. McDermid: L'une portait sur l'augmentation de la dette.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui.

M. McDermid: La dette est passée de 320 à 350 milliards environ. Est-ce exact?

M. Peter DeVries, directeur adjoint, Direction de l'analyse financière et budgétaire, ministère des Finances: La dette publique est passée de 321 milliards à, disons, 350 milliards.

M. McDermid: La dette publique nette est passée de 321 milliards à 350 milliards.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous avons un déficit pour l'année.

M. McDermid: Oui.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je croyais que le déficit s'ajouterait à la dette accumulée précédemment.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Ce qui nous donne la dette actuelle.

M. McDermid: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En fait, je posais une seule et même question, mais peut-être m'avez-vous mal compris.

M. King: Je pourrais peut-être y répondre étant donné qu'il s'agit d'une question assez technique. Le problème c'est qu'il y a deux séries de dettes en souffrance qui correspondent à deux chiffres différents dans le budget. Il y a d'une part la dette publique nette qui représente l'accumulation des déficits budgétaires, mais le gouvernement a certaines sources de fonds internes. Le montant emprunté et pour lequel il faut obtenir un pouvoir d'emprunt correspond aux besoins financiers. Voilà pourquoi il y a deux chiffres différents. Et les chiffres que le ministre vous a fournis correspondaient à la dette publique nette et non pas aux emprunts négociables pour lesquels le gouvernement a besoin d'un pouvoir d'emprunt.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): J'ai bien compris, mais je ne parlais pas des besoins financiers. Je voulais parler du déficit de l'année dernière et de la croissance de la dette publique nette.

[Text]

Mr. McDermid: As I said, the net public debt, in round figures, went from \$321 billion up to \$350 billion, in that range.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): By the bill presently before us, the government is seeking authority to borrow \$25.5 billion, but we know that some of that is covered already by earnings on the foreign exchange account.

Mr. McDermid: That's right.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): We also know that of that total, \$3 billion is a non-lapsing provision for after March 31, 1991.

Mr. McDermid: That's correct, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Given the fact that interest rates are not as projected by the minister in his budget presentation, have you any reason to believe that the request made in this bill for borrowing authority will not be adequate to carry through to the end of the fiscal year?

Mr. McDermid: As I said a little earlier, senator, I think it is too early for us to assess that. The Minister of Finance and the Government of Canada are very, very determined to maintain the government's deficit reduction projections over the next five years. There are other ways of reaching the goal without increasing borrowing; i.e., cutting back on expenditures. We also are seeing again an increase in employment, which means that more people are paying taxes and there is more income coming into the government than might have been projected, and with high interest rates there is more interest being earned by people and they are paying more taxes than they normally would have. So there is some offsetting to it, not completely but there is some offsetting.

We keep a close watch on it all the time, naturally, and my friends in Finance are constantly looking at that particular aspect of it and how we can assure ourselves of reaching that goal come March 31, 1991. We are really just into our fiscal year and we have some time yet, but we are determined to maintain that downward trend in our deficit.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): In the budget presentation to the House of Commons on February 20, 1990, on page 91 I read the following sentence: "This problem is compounded by the vulnerability of the government's fiscal situation to increases in interest rates."

We understand that, but the minister did project an average interest rate for the current fiscal year and at the moment at least it looks as if the projection is going to be low. Why? I know there are many factors, but what seemed to be the leading explanations for the fact that the budget presentation is not closer on interest rates?

Mr. McDermid: There are a number of factors but the main one, of course, is the inflationary pressures that we are experiencing in this country. The government is determined to get inflation under control and get those inflationary pressures down, hopefully on a permanent basis, so that we can get interest rates down on a permanent basis.

I think it was felt back earlier in the year that there might have been more movement, more indications, I guess is the bet-

[Traduction]

M. McDermid: Comme je l'ai dit, la dette publique nette est passée de 321 milliards à 350 milliards, environ.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'après ce projet de loi, le gouvernement demande l'autorisation d'emprunter 25,5 milliards, mais nous savons qu'une partie de cette somme est déjà couverte par les bénéfices sur le Compte du fonds des changes étranger.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Nous savons également que, sur ce total, il y a une réserve permanente de 3 milliards à compter du 31 mars 1991.

M. McDermid: En effet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Étant donné que les taux d'intérêt ne correspondent pas à ceux que le ministre avait prévus dans son budget, avez-vous des raisons de croire que le pouvoir d'emprunt demandé dans ce projet de loi sera suffisant jusqu'à la fin de l'exercice?

M. McDermid: Comme je l'ai dit tout à l'heure, sénateur, il est trop tôt pour le dire. Le ministre des Finances et le gouvernement canadien sont déterminés à réduire le déficit tel que prévu au cours des cinq prochaines années. Il est possible d'atteindre cet objectif sans augmenter les emprunts, par exemple en réduisant les dépenses. D'autre part nous assistons de nouveau à une croissance de l'emploi, ce qui veut dire que plus de gens paient des impôts et que les recettes du gouvernement seront peut-être plus importantes que prévu, qu'avec la hausse des taux d'intérêt, les épargnants toucheront davantage d'intérêts et paieront plus d'impôts qu'ils ne l'auraient fait normalement. Par conséquent, il y a certains facteurs qui compensent, pas entièrement, mais dans une certaine mesure.

Nous surveillons la situation de près et mes collègues des finances examinent constamment cet aspect du problème et la façon d'atteindre cet objectif d'ici le 31 mars 1991. Le nouvel exercice vient seulement de commencer et nous avons encore du temps devant nous, mais nous sommes déterminés à réduire le déficit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): À la page 91 du budget présenté à la Chambre des communes le 20 février 1990 il est dit que le problème se trouve aggravé en raison de la vulnérabilité des finances gouvernementales à la hausse des taux d'intérêt.

Nous comprenons cela, mais le ministre a prévu un certain taux d'intérêt moyen pour l'exercice en cours et il semble, du moins pour le moment, que ses prévisions soient en dessous de la réalité. Pourquoi? Je sais que de nombreux facteurs entrent en jeu, mais quelles sont les principales raisons qui expliquent cet écart?

M. McDermid: Il y a plusieurs facteurs, mais le premier est, bien sûr, l'inflation que nous connaissons au Canada. Le gouvernement est déterminé à la juguler et à ralentir les pressions inflationnistes, si possible de façon permanente, afin que les taux d'intérêt puissent rester bas.

Au début de l'année un mouvement ou plutôt des indices semblaient annoncer l'allègement des pressions inflationnistes.

[Text]

ter way of putting it, of seeing an easing of the inflationary pressures. In many of the indicators we have seen an easing of inflationary pressures, especially in the manufacturing sector. We have not seen the same easing in the service sector. We are seeing wage settlements that in themselves are inflationary and are of great concern to the government. While we in the federal government are holding our wage increases at an average of 4.2 per cent, we are finding that in other public sectors in the provinces and the municipalities they are up over 6 per cent. The private sector is somewhere between 5.5 per cent and 6 per cent.

There are still strong indicators that we have that pressure on inflation. Because of that, the interest rates have not come down quite as early as might have been anticipated back early in the year, and I think that is probably the prime reason. As you know, budgets are projections. Certain factors are taken as a given when they put the models together, and, as Gordon said earlier, economists take a look and the Minister of Finance gets a great deal of advice on these things and sometimes his projections are out. Last year his projection was out \$1 billion, fortunately on the right side of the deficit of the Canadian government.

Those are the things that have really caused a change in his projections to this date, but if you take a look at what is being said now by a number of the economic houses, if I can use that terminology—banks and economists and think tanks, and so on—they are projecting a drop in interest rates later on this year. So we will have to reassess later on as to how we are doing.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I guess what you are saying is that this borrowing authority bill would be certain to carry you through well into the fall?

Mr. McDermid: Yes, definitely; very much so. As a matter of fact we are presenting this on the basis that this is all we will need for this fiscal year, absolutely. As I pointed out, last year we didn't need all of our borrowing authority.

The Chairman: Senator Stewart, I believe Senator Simard wants to ask some questions.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Sure. Go ahead, senator.

The Chairman: Perhaps we can come back to you.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I may want to come back on a couple of treasury bill questions.

Senator Simard: On page 2, when you talk about the \$3 billion reserve, you limit your explanation of what the reserve might be needed for. You limit it to foreign exchange transactions, and you say they can be substantial. You are not saying that any large unforeseen expenditure would have to come out of that?

Mr. McDermid: Out of the \$3 billion?

Senator Simard: Yes, out of the \$3 billion. You are not legally prevented from making a payment of, say, \$1 billion to western farmers because of something unforeseen?

Mr. McDermid: No.

[Traduction]

Il y avait de nombreux indices en ce sens, surtout dans le secteur de la fabrication. La situation n'a pas été la même dans le secteur des services. Nous assistons à des règlements salariaux qui sont inflationnistes et qui préoccupent vivement le gouvernement. Le gouvernement fédéral maintient ses hausses de salaire à 4,2 p. 100 en moyenne, mais nous constatons que le secteur public et les municipalités des autres provinces les augmentent de 6 p. 100 et plus. Dans le secteur privé, la hausse se situe entre 5,5 et 6 p. 100.

Les pressions inflationnistes semblent encore très présentes. À cause d'elles les taux d'intérêt n'ont pas baissé aussi tôt qu'on pouvait s'y attendre au début de l'année et c'est sans doute la principale raison. Comme vous le savez, les budgets sont des révisions. Ils sont établis à partir de certains facteurs et, comme Gordon l'a dit tout à l'heure, les économistes examinent la situation et prodiguent beaucoup de conseils au ministre des Finances dont les prévisions sont parfois erronées. L'année dernière, il s'est trompé de un milliard à propos du déficit du gouvernement canadien, mais dans le bon sens heureusement.

Telles sont les raisons pour lesquelles ces prévisions ne se sont pas réalisées jusqu'ici, mais à en croire ce qui se dit actuellement dans les cercles économiques, autrement dit les banques, les économistes et les technocrates, nous pouvons espérer une baisse des taux d'intérêt plus tard au cours de l'année, si bien qu'il faut attendre pour faire le point.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En fait, vous voulez dire que ce projet de loi d'emprunt va largement vous permettre de tenir jusqu'à l'automne?

M. McDermid: Certainement. Nous considérons que c'est tout ce dont nous avons besoin d'ici la fin de l'exercice. Comme je l'ai dit, nous n'avons pas utilisé entièrement notre pouvoir d'emprunt l'année dernière.

Le président: Sénateur Stewart, je crois que le sénateur Simard veut poser quelques questions.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): D'accord. Allez-y sénateur.

Le président: Nous pourrions peut-être vous redonner la parole plus tard.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je reviendrais peut-être sur les bons du Trésor.

Le sénateur Simard: À la page 2, vous fournissez des explications limitées quant à l'utilisation de la réserve de 3 milliards. Vous parlez seulement des opérations de changes en disant qu'elles peuvent être importantes. Ce montant ne doit-il pas servir à couvrir d'autres grosses dépenses imprévues?

M. McDermid: Les 3 milliards?

Le sénateur Simard: Oui, les 3 milliards. La loi ne vous empêche pas de verser disons un milliard aux agriculteurs de l'Ouest à cause de circonstances imprévues?

M. McDermid: Non.

[Text]

Senator Simard: That could be used for that purpose?

Mr. McDermid: The \$3 billion is to allow us to get into our next fiscal year. It is not the authority that we would use in the situation you mention. In other words, we don't have \$22.5 billion to spend. We have \$21.0 billion.

Senator Simard: You would have to come and seek additional borrowing authority, even if you had \$3 billion unused because there would be no foreign exchange transactions?

Mr. King: The contingent amount is not earmarked for particular purposes. The reasons that were cited were the most common. The borrowing authority hasn't always passed by March 31 of the fiscal year, and there have been very large swings in the exchange markets which have led to a need to borrow, but there is nothing in the bill for that. I guess for the most part it is typical of the way the Canadian budgetary system works, that funds are not earmarked for particular purposes. The money goes into the CRF and goes out of the CRF. One side is not linked to the other.

Senator Simard: I understood that the minister started to say that he is not seeking \$22.5 billion for this year's expenditures? What are you saying?

Mr. McDermid: What I am saying is that we are asking now for \$21 billion. That's what we think we are going to need for our financial requirements this year. On top of that there is \$3 billion in a reserve to carry us over into 1991-92 if the borrowing bill has not been passed before March 31. That is what I am saying. Now, are you asking if we can spend \$24 billion before March 31, 1991, without coming back for more money, and the answer is —

Mr. King: It all depends.

Senator Simard: That's not what I was asking. I was asking if having authority of \$25.5 billion, because this is what section 2 says—

Mr. McDermid: But, senator, I want the answer to that myself.

Senator Simard: Okay.

Mr. McDermid: Can I do that first?

Senator Simard: I'm sorry. I shall wait until you get your answer. I may get mine at the same time. Thank you.

Mr. McDermid: This bill only gives the authority to borrow. It doesn't give authority to spend.

Senator Simard: No, no, I understand that.

Mr. McDermid: Any spending would have to take place under parliamentary authority.

Senator Simard: If you didn't have borrowing authority you would have to ask for money, but since you are getting borrowing authority of \$25.5 billion, you could use it and pay your bills, I suppose.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Cet argent pourrait-il servir à cette fin?

M. McDermid: Ces 3 milliards doivent nous servir à tenir jusqu'au prochain exercice. Il ne s'agit pas de notre pouvoir d'emprunt dans le cas que vous avez cité. Autrement dit, nous n'avons pas 22,5 milliards à dépenser, mais 21 milliards.

Le sénateur Simard: Vous devrez revenir demander un pouvoir d'emprunt supplémentaire, même si vous n'avez pas utilisé les 3 milliards parce qu'il n'y aura pas eu d'opération de changes?

M. King: La réserve n'est pas affectée à des fins particulières. Nous avons cité les raisons les plus fréquentes. La Loi sur le pouvoir d'emprunt n'a pas toujours été adoptée avant le 31 mars de l'année et le gouvernement a dû parfois emprunter à cause de fluctuations très importantes sur le marché des changes, mais le projet de loi ne prévoit rien pour cela. Il correspond, en majeure partie, à la façon dont fonctionne le système budgétaire canadien à savoir qu'il n'y a pas de fonds réservé à des fins particulières. L'argent entre dans le Fonds du revenu consolidé d'un côté et en ressort de l'autre. Il n'y a pas de lien entre les deux.

Le sénateur Simard: Le ministre a commencé à dire qu'il ne demandait pas 22,5 milliards pour les dépenses de cette année? Est-ce bien ce que vous disiez?

M. McDermid: J'ai dit que nous demandions 21 milliards. Ce montant correspond à nos besoins financiers de cette année. Par-dessus le marché, nous disposons d'une réserve de 3 milliards pour tenir jusqu'à 1991-1992 si le projet de loi d'emprunt n'est pas adopté avant le 31 mars. Voilà ce que j'ai dit. Vous m'avez demandé si nous pouvions dépenser 24 milliards avant le 31 mars 1991 sans revenir demander davantage d'argent et la réponse est...

M. King: Cela dépend.

Le sénateur Simard: Ce n'est pas ce que j'ai demandé. Je voulais savoir si vous pouviez dépenser 25,5 milliards étant donné qu'à l'article 2 il est dit...

M. McDermid: Sénateur, j'aimerais connaître moi-même la réponse.

Le sénateur Simard: D'accord.

M. McDermid: Me permettez-vous de me renseigner d'abord?

Le sénateur Simard: Excusez-moi. Je vais attendre que vous obteniez votre réponse. J'obtiendrai peut-être la mienne en même temps. Merci.

M. McDermid: Ce projet de loi nous confère seulement le pouvoir d'emprunter. Il ne nous confère pas le pouvoir de dépenser.

Le sénateur Simard: Non, je comprends très bien.

M. McDermid: Toute dépense doit se faire avec l'autorisation du Parlement.

Le sénateur Simard: Si vous n'aviez pas de pouvoir d'emprunt vous pourriez demander de l'argent, mais étant donné que vous obtenez le pouvoir d'emprunter 25,5 milliards,

[Text]

Mr. McDermid: That's correct.

Senator Simard: I am asking you if the \$3 billion can also be used for things other than foreign exchange transactions.

Mr. McDermid: That's right. It is not earmarked in any sense. The borrowing would go into the CRF and the money spending out of the CRF would come out on the basis of what Parliament would offer.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): May I ask a question?

Senator Simard: Certainly, sir.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If you used up the \$3 billion before March 31, 1991, then you would have to have anticipated that and come to Parliament to get the equivalent in order to start the new fiscal year.

Mr. McDermid: Exactly. In other words, we would have to come for more borrowing authority. Yes, absolutely.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And it would have to be non-lapsing.

Mr. McDermid: Except we would still be able to carry over \$3 billion. Even if we came back and got authority to borrow more money, we would still have the \$3 billion carryover if the new borrowing bill had not passed.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I follow.

The Chairman: It is like a reserve.

Mr. McDermid: Yes, it really is, that's right.

Senator Simard: Before I ask my last question, I want you to clarify something for me, Mr. Minister. In answer to Senator Stewart did I understand you correctly when you said that some banks are predicting low rates later on this year? Would you clarify that for me?

Mr. McDermid: I heard just in the last couple of weeks projections from economists from banks saying that they expect to see interest rates down in the fall.

Senator Simard: Did they say by how much?

Mr. McDermid: No, not that I am aware of. They may have but I didn't see that.

Senator Simard: My question to you as Minister of State is this: What does your department think? We know what some banks might have on their minds, what they might want to project, but what do you predict?

Mr. McDermid: Well, the policies that the Government of Canada are following are designed to get inflation under control, and if the inflationary pressures start going down, which we are seeing a good indication of in most of the indicators, not all of them, we expect to see interest rates come down as well. By how much and by what date would be a mug's game, senator, for me to really try to project that type of thing, but we expect to see some movement in the fall.

[Traduction]

vous pouvez vous servir de cet argent pour payer vos factures, je suppose.

M. McDermid: C'est exact.

Le sénateur Simard: Je vous demande si les 3 milliards peuvent également servir à couvrir d'autres dépenses que les opérations de changes.

M. McDermid: En effet. Ils ne sont pas réservés à des fins particulières. Cet argent entrera dans le Fonds du revenu consolidé et il sera dépensé avec l'autorisation du Parlement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Puis-je poser une question?

Le sénateur Simard: Certainement.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si vous utilisez les 3 milliards d'ici le 31 mars 1991, vous aurez prévu ces dépenses et vous aurez demandé l'équivalent au Parlement pour commencer le nouvel exercice.

M. McDermid: Exactement. Autrement dit, nous demanderions un pouvoir d'emprunt supplémentaire. Vous avez parfaitement raison.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Et ce pouvoir d'emprunt sera permanent.

M. McDermid: Mais nous pourrions quand même reporter 3 milliards. Même si nous revenons demander le pouvoir d'emprunter plus d'argent, nous pourrions reporter 3 milliards au cas où le nouveau projet de loi d'emprunt ne sera pas adopté.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je vois.

Le président: C'est comme une réserve.

M. McDermid: En effet.

Le sénateur Simard: Avant de poser ma dernière question, j'aimerais un éclaircissement, monsieur le ministre. Lorsque vous avez répondu au sénateur Stewart, avez-vous bien dit que les banques s'attendaient à une baisse des taux plus tard cette année? Pourriez-vous me donner plus de précisions à ce sujet?

M. McDermid: Depuis deux semaines, j'ai entendu les économistes des banques prédire une baisse des taux d'intérêt cet automne.

Le sénateur Simard: Ont-ils dit de combien?

M. McDermid: Non, pas à ma connaissance. Ils l'ont peut-être fait, mais je ne suis pas au courant.

Le sénateur Simard: Je vous pose la question suivante à titre de ministre d'État. Qu'en pense votre ministère? Nous savons ce que pensent certaines banques, quelles sont leurs prévisions, mais que prédiriez-vous?

M. McDermid: La politique que suit le gouvernement du Canada vise à juguler l'inflation et si les pressions inflationnistes diminuent, ce que semblent indiquer la plupart des indices, sinon la totalité, nous nous attendons également à voir baisser les taux d'intérêt. Je n'essaierai pas de prédire de combien et d'ici quelle date, mais nous nous attendons à une baisse cet automne.

[Text]

Senator Simard: By way of explanation or clarification, can you tell me what you had in mind or what rate you took into account in preparing this budget? Was it an average rate of 8 or 9 per cent?

Mr. McDermid: The projection for the fiscal year was 11.1 per cent.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): For what kind of instrument?

Mr. King: Ninety-day commercial paper.

Senator Simard: One last thing. You said that you believe in your projections. I am glad that is the case.

Mr. McDermid: I'm sorry, sir. You said we what?

Senator Simard: That you are confident in your deficit projection and that your corresponding borrowing needs as planned in the budget will be exact and you won't have to increase taxes.

Mr. McDermid: That would be a loose interpretation of what I said, senator. I didn't say that I was overly confident on projections. Projections are projections. What I did say was that the government is committed to maintain its deficit reduction.

Senator Simard: Okay.

Mr. McDermid: And we may have to take some other actions to achieve that goal.

Senator Simard: And among such other action is a possible review of the expenditure program and action to put a stop to some spending or to reduce the flow of spending for the remaining period.

Mr. McDermid: Exactly. That is one of the options.

Senator Simard: But this is not something that governments would want to do every year or for many successive years. We have seen other governments do that. I am not talking about federal governments or the previous Liberal government, but that is one thing we discouraged in New Brunswick from being done for even one or two years. Any attempt to do that would encourage a department from spending early in the year. In other words, those people who had been responsible and reasonable were the ones who were penalized when November came.

Mr. McDermid: Senator, you and I could get into an interesting conversation on that. One of the greatest complaints I hear from the public, especially those who sell products or services to the federal government, is that there is a mad rush starting mid-February to the end of March of people spending unused budgets because if they don't spend it, damn it all, they are not going to get it next year.

Senator Simard: I know what the public is saying.

Mr. McDermid: That's a fact. I believe that the responsibility of governments is to spend the taxpayers' money in the most responsible manner.

Senator Simard: I agree.

Mr. McDermid: And that it is incumbent upon the government to review programs, policies and expenditures on an

[Traduction]

Le sénateur Simard: À titre d'éclaircissement, pourriez-vous nous dire en fonction de quel taux vous avez préparé ce budget? S'agissait-il d'un taux moyen de 8 ou 9 p. 100?

M. McDermid: Le taux prévu pour l'exercice était de 11,1 p. 100.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Pour quel genre de titres?

M. King: Les billets de trésorerie de 90 jours.

Le sénateur Simard: Une dernière chose. Vous avez dit croire à vos prévisions. Je m'en réjouis.

M. McDermid: Excusez-moi, mais avons-nous dit cela?

Le sénateur Simard: Vous avez dit que vous faisiez confiance à vos prévisions concernant le déficit, que vos besoins d'emprunt prévus dans le budget seraient exacts et que vous n'auriez pas à augmenter les impôts.

M. McDermid: Voilà une interprétation très libre de mes propos, sénateur. Je n'ai pas dit que je faisais énormément confiance aux prévisions. Les prévisions ne sont rien d'autre que des prévisions. J'ai dit que le gouvernement était déterminé à réduire le déficit.

Le sénateur Simard: D'accord.

M. McDermid: Et peut-être devons-nous prendre d'autres mesures pour atteindre cet objectif.

Le sénateur Simard: Vous pourriez, par exemple, réviser votre programme de dépenses, cesser certaines dépenses ou les réduire pour la période restante.

M. McDermid: Exactement. Il s'agit de l'une de nos options.

Le sénateur Simard: Mais les gouvernements ne sont pas prêts à le faire tous les ans ou plusieurs années de suite. Nous avons vu d'autres gouvernements le faire. Je ne parle pas des gouvernements fédéraux ou de l'ancien gouvernement libéral. Mais nous avons malheureusement dû le faire au Nouveau-Brunswick pendant un an ou deux. Ce genre de mesure incite un ministère à dépenser au début de l'année. Autrement dit, ceux qui se montrent raisonnables se trouvent pénalisés en novembre.

M. McDermid: Sénateur, nous pourrions avoir une conversation intéressante à ce sujet. Le public se plaint, et c'est surtout vrai pour les gens qui vendent des produits ou services au gouvernement fédéral, de la course folle qui commence à la mi-février et qui se termine à la fin mars pour dépenser le reste des budgets, car si on ne le dépense pas on ne l'aura plus l'année suivante.

Le sénateur Simard: Je sais ce qu'en pense le public.

M. McDermid: C'est la réalité. À mon avis, les gouvernements ont le devoir de dépenser raisonnablement l'argent des contribuables.

Le sénateur Simard: Je suis d'accord.

M. McDermid: Et le gouvernement a l'obligation de réviser régulièrement ses programmes, ses politiques et ses dépenses et

[Text]

ongoing basis, and if they find areas where they can cut expenditures, where they can cut some of the fat out, if I can use that terminology, then it is their responsibility to do so. At the same time, sometimes we have to cut back on programs; sometimes we have to cut back on grants. We politicians love to hand out money—that goes with the territory—but at the same time we have a responsibility to get the deficit down, and we have had to make some tough decisions over the last few years in expenditure cuts. Some have not been very popular. I think that probably speaks to why we are sitting at 18 per cent in the polls right now. But those are expenditure cuts that had to be made, because if we don't make those cuts then some of the programs we enjoy now in this country, and which are necessary for our citizens, will be in jeopardy, because right now we are spending 35 cents out of every tax dollar just to pay interest on our debt, which gives the Minister of Finance 65 cents to play with when he sits down to put his budget together. The Minister of Finance in New Brunswick has 85 cents, probably, 84, 85 cents out of every tax dollar to design his budget. That 35 cents was rising and if we had kept on the same course we would have been spending 50 cents out of every tax dollar just to service the debt.

We are borrowing for one thing and one thing only: just to pay the interest on the debt. With respect to the increase in the deficit that Senator Stewart talked about, in 1984 the debt of the Canadian government was \$200 billion, today it is \$350 billion. Eighty per cent of that deficit was purely compounded interest. So we are borrowing just to pay the interest on our borrowing. We now have a surplus on programs. We have a surplus on program spending in this government which, I believe, will be close to \$12 billion this year. We are paying our way as we go along with our programs. We are not paying our way on our past debt, and if we are going to get this deficit under control we have to consistently review expenditures and make some tough decisions in cutting back.

Senator Simard: Mr. Minister, you have probably been looking at me because I have been asking questions, but you are talking to some-one who is convinced of the need—

Mr. McDermid: Good.

Senator Simard: —for what the government is doing, and hopefully the government will eventually receive good marks for it. But how do you reconcile the need for the government to please the taxpayers and at the same time expect to put a stop to the big spending spree of February and March, to review expenditures and make cuts like the ones you will have to if the government is to cut \$1 billion or whatever.

That's the first part of the question, which is more of a general nature, but for the second part, how successful was the government in reducing expenditures in 1989-90, following Mr. de Cotret's announcement and other announcements that so many hundreds of millions would be cut? How successful were you? How much was actually not spent as a result of that decision?

Mr. McDermid: It was very successful. There might have been one or two programs that were phased out rather than being cut off immediately, but generally speaking it was very,

[Traduction]

de réduire les dépenses inutiles. Nous devons également parfois opérer des coupes dans certains programmes ou certaines subventions. Les politiciens adorent distribuer de l'argent. Cela fait partie de notre rôle. Mais en même temps, nous avons le devoir de réduire le déficit et nous avons dû prendre des décisions difficiles ces dernières années pour réduire les dépenses. Certaines coupes n'ont pas été très bien vues du public. Cela explique sans doute pourquoi les sondages ne nous accordent actuellement que 18 p. 100 des suffrages. Mais il fallait opérer ces coupes sans quoi les programmes dont nos citoyens ont besoin seraient compromis étant donné qu'à l'heure actuelle, sur chaque dollar de recettes fiscales, nous dépensons 35 cents rien que pour payer l'intérêt sur la dette, ce qui laisse au ministre des Finances 65 cents pour établir son budget. Le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick dispose sans doute de 84 ou 85 cents sur chaque dollar de recettes fiscales. Ces 35 cents allaient en augmentant et si nous avions continué ainsi, nous aurions fini par consacrer 50 cents sur chaque dollar au service de la dette.

Nous empruntons uniquement pour payer l'intérêt sur la dette. En ce qui concerne l'augmentation du déficit dont le sénateur Stewart a parlé, en 1984, la dette du gouvernement canadien s'élevait à 200 milliards. Aujourd'hui, elle atteint 350 milliards. Quatre-vingts p. 100 de ce déficit représentent uniquement l'intérêt composé. Par conséquent, nous empruntons uniquement pour payer l'intérêt sur nos emprunts. Nous avons maintenant un excédent. Nous avons un excédent sur les dépenses de programme qui devrait se chiffrer à près de 12 milliards cette année. Nous payons nos programmes au fur et à mesure. Néanmoins, l'excédent ne couvre pas la dette antérieure et, si nous voulons réduire le déficit, il nous faut constamment réviser nos dépenses et opérer des coupes.

Le sénateur Simard: Monsieur le ministre, si vous me regardez c'est sans doute parce que j'ai posé des questions, mais vous parlez à quelqu'un qui est convaincu de la nécessité...

M. McDermid: Très bien.

Le sénateur Simard: ... des initiatives que prend le gouvernement et qui espère que le gouvernement finira par s'en sortir. Mais comment conciliez-vous la nécessité de faire plaisir aux contribuables en mettant un terme à la folie dépensière de février et de mars et de réviser les dépenses et d'opérer des coupes comme celles que vous devrez faire si le gouvernement veut réduire le déficit de 1 milliard, par exemple.

Voilà la première partie de ma question, qui est de portée assez générale. Pour ce qui est de la deuxième partie, dans quelle mesure le gouvernement a-t-il réussi à réduire les dépenses, en 1989-1990, étant donné que M. de Cotret et d'autres membres du gouvernement ont annoncé des coupes de plusieurs centaines de millions de dollars? Dans quelle mesure avez-vous atteint votre objectif? Quel montant avez-vous économisé à la suite de cette décision?

M. McDermid: Le résultat a été excellent. Nous aurions peut-être pu éliminer progressivement un ou deux programmes au lieu de les abolir immédiatement, mais en général, cette ini-

[Text]

very successful. One of the reasons we came in \$1 billion better than we had projected was because of some of those expenditures that were cut, although we had income as well that we did not expect.

They have stuck to their guns. You just have to be a minister to find out how tough it is to get a dollar out of the Minister of Finance. I mean, he's tighter than wallpaper to the wall, and I don't mean that in a derogatory way; I mean that in a very positive way. He and the President of the Treasury Board are really tough cookies when it comes to expenditures. You can ask any of my colleagues in cabinet who are after new funding for this, that or the other thing, or additional funding, and they will tell you just how tough it is. This is an ongoing process and I think it has been very successful, and it must continue if we are going to reach the goals we have set for ourselves and which Minister Wilson set out so clearly in his budget.

Senator Simard: This is my last question, Senator Stewart. Is there an amount, say \$1 billion or \$2 billion, that Mr. Wilson or Mr. de Cotret could decide is not really committed? I am not talking about a slush fund, but is there an amount of \$1 billion or \$2 billion there that you could say is frozen in case things went wrong with revenue projections or didn't go as well as planned?

Mr. McDermid: There is a priority reserve that is established within the expenditure programs of the Government of Canada. I can't give you the figure.

Senator Simard: You call that a priority reserve?

Mr. McDermid: There is a small amount of money but it is not anywhere near what you alluded to, senator. I can't give you the figures right now, I'm sorry, but that money is kept for emergency purposes. As you know, running a government is not exactly the same as running a business. There are droughts and forest fires and circumstances that come along that are a challenge for the government and for which funds have to be provided.

Senator Simard: Is it half a billion?

Mr. McDermid: Oh, I can't give you the figure because I don't know. I don't know what the figure is.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Vote 5, \$750 million.

Senator Simard: I thought maybe there was another amount.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Well, yes, I suspect there is.

Senator Simard: But I take the minister's word that he doesn't have the figure, and I am not going to pursue that. Thank you very much.

The Chairman: I think Senator Flynn has a question.

Senator Flynn: This bill authorizes the government to increase the public debt by \$25.5 billion. If you use all that

[Traduction]

tative a été très fructueuse. L'une des raisons pour lesquelles nous avons dépensé 1 milliard de moins que prévu est que nous avons réduit certaine de ces dépenses, mais nous avons également touché des recettes inattendues.

Le gouvernement a fait preuve de fermeté. Il faut être ministre pour savoir combien il est difficile de soutirer le moindre dollar au ministre des Finances. Il ne les lâche pas facilement et il n'y a là rien de péjoratif, au contraire. Le Président du Conseil du Trésor et lui sont très durs à convaincre de faire des dépenses. Vous pouvez le demander à mes collègues du Cabinet qui réclament de l'argent pour ceci ou cela. Ils vous le confirmeront. Il s'agit d'un processus permanent, qui a donné d'excellents résultats et qui doit se poursuivre si nous voulons atteindre les objectifs que nous nous sommes fixés et que le ministre, M. Wilson, a clairement énoncés dans son budget.

Le sénateur Simard: Voici ma dernière question, sénateur Stewart. Y a-t-il un montant, disons de 1 ou 2 milliards, que M. Wilson ou M. de Cotret pourraient considérer comme pas vraiment engagé? Je ne parle pas d'une caisse noire, mais y a-t-il un montant de 1 ou 2 milliards qui serait gelé disons, au cas où les recettes seraient moins importantes que prévu?

M. McDermid: Il y a une réserve prioritaire qui est établie dans le cadre des programmes de dépense du gouvernement canadien. Je ne peux pas vous citer de chiffre.

Le sénateur Simard: Qu'entendez-vous par réserve prioritaire?

M. McDermid: Il s'agit d'un montant beaucoup plus modeste que celui que vous avez mentionné, sénateur. Je n'ai malheureusement pas le chiffre sous la main, mais cet argent est conservé pour parer aux imprévus. Comme vous le savez, un gouvernement ne se gère pas tout à fait de la même façon qu'une entreprise. Il y a des sécheresses, des incendies de forêt et toutes sortes de circonstances imprévues qui posent des défis au gouvernement et pour lesquelles il faut déboursier de l'argent.

Le sénateur Simard: S'agit-il d'un demi-milliard?

M. McDermid: Je ne peux pas vous dire de chiffre, car je ne le connais pas. J'ignore quel est ce montant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Crédit 5, 750 millions.

Le sénateur Simard: Je pensais qu'il s'agissait peut-être d'un autre montant.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je suppose que c'est cela.

Le sénateur Simard: Le ministre dit qu'il n'a pas le chiffre sous la main et je le crois sur parole. Merci beaucoup.

Le président: Je crois que le sénateur Flynn a une question à poser.

Le sénateur Flynn: Ce projet de loi autorise le gouvernement à accroître la dette publique de 25 milliards de dollars. Si vous utilisez tout le pouvoir d'emprunt qui vous est accordé pour cet

[Text]

authority during the present fiscal year, it doesn't mean that you will only borrow \$25.5 billion. You can borrow to redeem.

Mr. McDermid: Yes, this is new borrowing, senator.

Senator Flynn: How much do you foresee that the government would have to borrow during the fiscal year, independently of this bill?

Mr. King: The bond maturities, I think, are in the order of \$20 billion.

Senator Flynn: Did you say \$20 billion?

Mr. King: Sorry, \$10 billion, and the treasury bill maturities would be very large because they roll over every 90 days. It is about \$60 billion a quarter of treasury bill maturities.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): And then there are Canada Savings Bonds that might be cashed in.

Mr. King: Yes, that's right.

Senator Flynn: So the total borrowing by the government during the fiscal year could go up to how much?

Mr. King: You would have \$240 billion worth of treasury bills and you would have the \$10 billion worth of bonds. Some of those treasury bills, since a lot of them would be 90-day, would be going through the system four times in the year.

Senator Flynn: You said \$10 billion a year?

Mr. King: Of marketable bonds, and about \$60 billion of treasury bills every quarter. So that is \$250 billion.

Senator Flynn: So the government might have to borrow something like \$35 billion to \$40 billion during this present fiscal year?

Mr. King: No. If you are talking about the gross flows, you would be getting up to \$270 billion and then you would probably have a turnover of \$5 billion or \$6 billion on Canada Savings Bonds.

Senator Flynn: The turnover is borrowing just the same. I mean, if \$10 billion matured this year you would have to borrow.

Mr. King: We already have the authority. We have already been given the authority to borrow that.

Senator Flynn: In fact, these bills are actually asking Parliament to increase the public debt.

Mr. McDermid: Absolutely, the new borrowing.

Senator Flynn: It doesn't mean that you will borrow only \$25.5 billion.

Mr. McDermid: No.

Senator Flynn: That's what I wanted to find out, the amount that you estimate you will have to borrow—\$35 billion plus \$240 billion. Okay. Thank you.

The Chairman: The money that already exists in borrowing has turned around. You collect debt and then you borrow more

[Traduction]

exercice, vous n'aurez besoin d'emprunter que 25,5 milliards. Vous pouvez emprunter pour rembourser.

M. McDermid: Oui, il s'agit de nouveaux emprunts, sénateur.

Le sénateur Flynn: Combien prévoyez-vous que le gouvernement devra emprunter au cours de l'exercice, indépendamment de ce projet de loi?

M. King: Je crois que les obligations qui parviendront à échéance représentent un montant de 20 milliards de dollars.

Le sénateur Flynn: Vous avez dit 20 milliards?

M. King: Excusez-moi, 10 milliards et les bons du Trésor qui arrivent à échéance représenteront un montant important étant donné qu'ils sont renouvelés tous les 90 jours. Cela représente environ 60 milliards et quart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Il y a également les obligations d'épargne du Canada qui pourront être encaissées.

M. King: En effet.

Le sénateur Flynn: Par conséquent, le total des emprunts que le gouvernement fera au cours de l'année pourrait atteindre combien?

M. King: Vous avez pour 240 milliards de bons du Trésor et pour 10 milliards d'obligations. Comme une bonne partie des bons du Trésor ont une durée de 90 jours ils seront remboursés quatre fois par an.

Le sénateur Flynn: Vous avez parlé de 10 milliards par an?

M. King: En obligations et environ 60 milliards en bons du Trésor chaque trimestre. Cela donne 250 milliards.

Le sénateur Flynn: Par conséquent, le gouvernement pourrait avoir à emprunter 35 à 40 milliards au cours de cet exercice?

M. King: Non. Si vous parlez du montant brut, nous arriverons sans doute à 270 milliards, après quoi nous devrons probablement rembourser pour 5 à 6 milliards de bons du Trésor.

Le sénateur Flynn: Vous devez emprunter de toute façon. Je veux dire que si vous avez pour 10 milliards de bons qui viennent à échéance cette année, vous devrez emprunter.

M. King: Nous en avons déjà l'autorisation. Elle nous a été déjà accordée.

Le sénateur Flynn: En fait, ces projets de loi demandent au Parlement d'augmenter la dette publique.

M. McDermid: Absolument, il s'agit de nouveaux emprunts.

Le sénateur Flynn: Cela ne veut pas dire que vous n'emprunterez que 25,5 milliards.

M. McDermid: Non.

Le sénateur Flynn: C'est ce que je voulais établir. Vous vous attendez à devoir emprunter 35 milliards plus 240 milliards. D'accord. Je vous remercie.

Le président: L'argent des emprunts a circulé. Vous remboursez la dette, vous empruntez davantage et vous recommencez. Par conséquent il s'agit de nouveaux fonds.

[Text]

and then you collect and you borrow more. So this is entirely new money.

Mr. McDermid: That is correct.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Chairman. I will take up from the line of questioning that Senator Flynn was on. I guess the point that comes out from his question is the very high degree to which the government is exposed in a year to fluctuations in interest rates. Leave out the Canada Savings Bonds. Can you tell us roughly what percentage of the debt is not exposed to the regular fluctuation?

Mr. King: Are you in percentage terms or dollar terms?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Roughly in percentage or whatever figure you want to give.

Mr. King: It is about 45 per cent. Depending on how you want to calculate it, if you were to take the amount that automatically matures, such as treasury bills that roll over frequently, plus the debt that matures, about 60 per cent mature within a year.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): So the interest rate is of extraordinary importance.

Mr. McDermid: Oh, very much so, sir, absolutely. The Minister of Finance has a vested interest in getting the interest rates down.

Mr. King: That 60 per cent has not changed all that dramatically over the years. The major factor which has been driving the very large interest rate sensitivity in terms of the dollar figure has been the fact there has been a growing deficit.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Earlier you were talking with Senator Bolduc about the high percentage of treasury bills. I don't dispute the accuracy of the answer that was given but it looked at one side of the coin. As I recall what we were told it was that people wanted to buy relatively short-term instruments, of course, but you could encourage them to buy longer term by increasing your interest rates. What I am coming to is that by using short-term instruments the government is showing that it is betting that interest rates will come down.

Mr. King: I think it is more a question of a balance in the program. The government's debt program is sufficiently large that they really have to make instruments in all sectors of the market. It would be very difficult to raise all of the money in the bond market or all of the money in CSBs or all of the money in treasury bills. Given a very large debt and a large debt rolling over, you are having to raise some money in treasury bills, some in bonds, some in Canada Savings Bonds.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): If I recall the answer you gave earlier to the question asked by Senator Bolduc, you said that, yes, the percentage in short-term paper was quite high, and you explained that by saying that the investor,

[Traduction]

M. McDermid: C'est exact.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, monsieur le président. Mes questions font suite à celles du sénateur Flynn. Sa question fait ressortir à quel point le gouvernement est exposé aux fluctuations des taux d'intérêt au cours d'une année. Laissons de côté les obligations d'épargne du Canada. Pouvez-vous nous dire quel est le pourcentage approximatif de la dette qui n'est pas exposé aux fluctuations?

M. King: En pourcentage ou en dollars?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le pourcentage approximatif ou le chiffre que vous voudrez bien nous donner.

M. King: Il s'agit d'environ 45 p. 100. Selon la façon dont vous calculez, si vous tenez compte du montant qui vient automatiquement à échéance tel que les bons du Trésor que nous remboursons souvent, plus la dette qui arrive à échéance, cela donne environ 60 p. 100 par an.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Par conséquent, le taux d'intérêt revêt énormément d'importance.

M. McDermid: En effet. Le ministre des Finances a tout intérêt à ce que les taux d'intérêt baissent.

M. King: Cette proportion de 60 p. 100 est demeurée à peu près stable au cours des années. Le principal facteur qui a influé sur la hausse des taux d'intérêt a été la croissance du déficit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Tout à l'heure, vous avez parlé avec le sénateur Bolduc de la proportion importante de bons du Trésor. Je ne conteste pas la réponse que vous avez donnée, mais elle ne tenait compte que de l'un des aspects du problème. Si je me souviens bien, on nous a dit que les gens voulaient acheter des titres à court terme, bien sûr, mais que vous pourriez les inciter à acheter à plus long terme en augmentant vos taux d'intérêt. Je veux dire qu'en proposant des titres à court terme, le gouvernement montre qu'il mise sur une baisse des taux d'intérêt.

M. King: Il s'agit davantage d'équilibrer notre programme. Étant donné l'importance du programme d'emprunt du gouvernement, il faut offrir des titres s'adressant à tous les secteurs du marché. Il serait très difficile de recueillir tout l'argent nécessaire uniquement sur le marché obligataire ou en obligations d'épargne du Canada ou en encore en bons du Trésor. Étant donné que la dette est très importante de même que le roulement, vous devez recueillir une partie des fonds sous forme de bons du Trésor, une partie seconde d'obligations et une autre sous forme d'obligations d'épargne du Canada.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Si je me souviens bien de la réponse que vous avez donnée tout à l'heure à la question du sénateur Bolduc, vous avez dit qu'en effet le pourcentage de bons à court terme était assez élevé et cela

[Text]

by reason of the volatility, seemed to prefer the short-term investment.

Mr. King: Yes, Minister McDermid mentioned that. It is a market situation. You are quite right if you are saying, in a sense, that there are two sides to that coin, that obviously since we are selling the debt and people buy it voluntarily we have to be conscious of the kinds of thing that people are looking for in the marketplace. But we also have some room to manoeuvre and I think that is a fair point in terms of pushing one side of the operation as opposed to another, and if you are prepared to pay a little bit more you probably can attract to buy debt which perhaps might not otherwise have been their first choice. If you pay them enough you can induce them to shift out and buy longer term.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I guess the question I wanted to come to is this. Given the fact that the department has some room for choice, by going fairly heavily on treasury bills it would seem you are exposing the success of your debt management program to the vagaries of the global money market. Things that happen in other parts of the world might suddenly create a great demand for money, and given the fact that money is locked in here for relatively short terms, at the end of the investment period that money could be off in Japan or Germany or wherever a higher value either in terms of interest or security was offered for it. Is that not true?

Mr. King: It certainly is true that there is an aspect of borrowing short term, and the floating rate portion of your debt is that you are more vulnerable to interest rate fluctuations. The minister is certainly conscious of that. That is not an aspect of the debt structure which has changed a lot over the years, but as the debt gets larger, with the continuing deficit problem, it becomes more of a factor in terms of its impact.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I am interested in the fact that you say it hasn't changed over the years, because increasingly we are told that globalization is affecting all aspects of the markets, and I should have thought that it would have effected this too.

Mr. King: Sir, I wasn't answering clearly enough. It is the proportion of the Government of Canada's debt that tends to be re-priced in one year. That is what I was talking about. I would take your point, yes, that in terms of globalization and international capital flows, there have been increasing trends.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I want to ask a question that follows on from Senator Simard's question. I am sure that the minister will clear up what, to my mind, appears to be a contradiction. He told us that Minister Wilson is very tough and that the Treasury Board people are very tough, but then he said, if I recall correctly, that people who sell goods and services to the government complain that in February and March there is a great demand for goods and services. The implication is that departments and agencies have money which they wheedled out of the Minister of Finance and Treasury Board, which they perhaps didn't need to spend in that fiscal year, and now they are spending it before it dies. Could that apparent contradiction be resolved?

[Traduction]

parce que l'investisseur semblait préférer les placements à court terme en raison de l'instabilité du marché.

M. King: Oui, M. McDermid a mentionné ce fait. C'est à cause de la situation du marché. Vous avez raison de dire qu'il faut tenir compte des deux facettes de la question étant donné que si nous vendons des emprunts et si les gens les achètent volontairement, il faut tenir compte de ce qu'ils recherchent sur le marché. Mais nous avons également une certaine marge de manœuvre et je crois que l'on peut insister davantage sur un aspect que sur un autre et que si l'on est prêt à payer un peu plus, on peut sans doute convaincre les investisseurs d'acheter des titres qui autrement n'auraient pas été leur premier choix. Si vous les payez suffisamment, vous pouvez les inciter à acheter à plus long terme.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): La question que je voulais poser est la suivante. Étant donné que le ministère dispose d'une certaine marge de manœuvre, en recourant surtout aux bons du Trésor, vous semblez exposer votre programme de gestion de la dette aux fluctuations du marché monétaire international. Les événements qui se produisent dans d'autres pays risquent d'entraîner soudain une forte demande d'argent et comme cet argent est bloqué ici pour une période relativement brève, lorsque les titres parviennent à échéance, cet argent risque de partir au Japon ou en Allemagne ou dans un pays où l'on offre un taux d'intérêt ou des garanties supérieurs. N'est-ce pas vrai?

M. King: Il est vrai que c'est là l'un des inconvénients des emprunts à court terme et que la partie de la dette dont le taux est flottant vous rend plus vulnérable aux fluctuations des taux d'intérêt. Le ministre en est certainement conscient. Cet aspect de la structure de la dette est demeuré relativement stable au cours des années, mais il a davantage de répercussions du fait que la dette augmente compte tenu du déficit.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je trouve curieux de vous entendre dire qu'il n'y a pas eu de changement au cours des années étant donné qu'on nous répète que la globalisation se répercute sur tous les aspects des marchés et que je m'attendais à ce que celui-là soit également touché.

M. King: Ma réponse n'était pas assez claire. Je parlais de la proportion de la dette du gouvernement canadien dont le prix change au cours d'une année. Vous avez raison de dire qu'en ce qui concerne la globalisation il y a une circulation des capitaux à l'échelle internationale. C'est une tendance qui s'est beaucoup accentuée.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais poser une question dans la même veine que celle du sénateur Simard. Le ministre va certainement pouvoir m'éclairer sur un point où je crois voir une contradiction. Il nous a dit que M. Wilson et le Conseil du Trésor ne lâchaient pas l'argent facilement, mais il a également déclaré que ceux qui vendent des biens et services au gouvernement se plaignent de la forte demande qu'ils reçoivent en février et mars. Cela laisse entendre que les ministères et organismes gouvernementaux soutirent au ministre des finances et au Conseil du Trésor de l'argent qu'ils n'avaient peut-être pas vraiment besoin de dépenser au cours de l'année et qu'ils s'empressent de le faire

[Text]

Mr. McDermid: I don't see it as a contradiction at all. I see it as something that happens. As a matter of fact, the government has tried to come to grips with that by limiting expenditures in the last quarter to essential travel and essential services, and so on. When people put budgets together they try to plan out the year, but if there is funding at the end of the year, it is human nature to expend it. What we are trying to do as a government is to have the departments budget smarter, and we feel we are having some success with that.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I know it is impossible to give an exact figure but by how much does the spending increase in, say, the last six or seven weeks of the fiscal year, the period which can be paid for by contracts made prior to March 31?

Mr. McDermid: I couldn't break that down for you, senator.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): You can't?

Mr. McDermid: I can tell you what is expended in the last quarter, I guess. We could find that for you but I couldn't break that down for you.

Mr. DeVries: That number, senator, if I can just interject, has been coming down quite dramatically over the last few years. When you take a look at the operations of the government component, that part of buying of materials, supplies and things of that nature, that has been coming down quite dramatically over the last five years. The level of spending in that area is no larger today than it was in 1984-85. The Auditor General has done some studies with respect to the year-end spending, and, of course, you are always going to find examples that the minister alluded to, but the Auditor General couldn't find a practice-wide spread in that type of context. He couldn't put a number on it when he did a study of it.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): But when you say it has been coming down it implies that you have some rough figures in mind.

Mr. DeVries: What I am referring to is the fact that the growth in program spending was in double digits at one point in time. Now the annual rates of growth are about 3.6 per cent over the last five years. The operation of the government element of that is actually no greater today than it was in 1984-85. Some of that has been achieved through reductions in the number of PYs whereby departments have been forced to cut back on their person-year requirements. Some of it has come about because of reductions in travel, reductions in advertising, and things of that nature. But some of it has also come about because the government has not been giving inflation adjustments to the parliamentary budgets to operate. For most cases in the parliamentary budgets, operating expenses have been frozen at their 1985-86 levels.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Let me ask this question. Perhaps it is not a question for Finance but rather for

[Traduction]

avant de le perdre. Pourriez-vous m'éclairer au sujet de cette contradiction?

Mr. McDermid: Je ne vois là aucune contradiction. C'est une réalité. Le gouvernement a essayé de s'attaquer au problème en limitant les dépenses, au cours du dernier trimestre, aux voyages et aux services essentiels, par exemple. Lorsque les fonctionnaires établissent leur budget, ils essaient de planifier pour l'année, mais s'il leur reste de l'argent à la fin de l'exercice, il est naturel qu'ils cherchent à le dépenser. Notre gouvernement essaie d'amener les ministères à établir des budgets plus raisonnables et nous pensons avoir obtenu des résultats assez satisfaisants sur ce plan.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je sais qu'il est impossible de nous fournir un chiffre exact, mais de combien les dépenses augmentent disons au cours des six ou sept dernières semaines de l'exercice, au cours de la période pendant laquelle les contrats conclus avant le 31 mars peuvent être payés?

Mr. McDermid: Je ne pourrais pas vous fournir cette précision, sénateur.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous ne pouvez pas?

Mr. McDermid: Je peux vous dire ce que l'on a dépensé au cours du dernier trimestre. Nous pourrions vous fournir ce renseignement, mais sans plus de précision.

Mr. DeVries: Si vous me permettez, sénateur, ce chiffre a énormément baissé depuis quelques années. Si vous prenez les achats de matériel et de fournitures que fait le gouvernement, ces dépenses ont énormément baissé depuis cinq ans. Elles ne sont pas plus importantes aujourd'hui qu'elles ne l'étaient en 1984-1985. Le Vérificateur général s'est livré à une étude des dépenses de fin d'année et vous trouverez toujours des exemples comme ceux que le ministre a cités, mais le Vérificateur général n'a pas constaté qu'il s'agissait d'une pratique très répandue. Lorsqu'il a examiné l'ampleur du problème, il n'a pas pu le chiffrer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Mais quand vous dites que le chiffre a baissé, vous laissez entendre que vous avez en tête des chiffres approximatifs.

Mr. DeVries: Je veux dire simplement que la croissance des dépenses du programme était supérieure à 10 p. 100 à une certaine époque. Nous l'avons ramenée à environ 3,6 p. 100 au cours des cinq dernières années. En fait, ce taux n'est pas supérieur à ce qu'il était en 1984-1985. Nous le devons en partie à une réduction du nombre d'années-personnes, les ministères ayant été obligés de réduire leurs besoins sur ce plan. Nous le devons également en partie à la réduction des frais de voyage et de publicité, entre autres. Mais c'est aussi parce que le gouvernement n'a pas redressé les budgets pour tenir compte de l'inflation. Dans la plupart des cas, les dépenses de fonctionnement ont été bloquées à leur niveau de 1985-1986.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je voudrais vous poser la question suivante. Elle s'adresse peut-être davan-

[Text]

the Treasury Board. Do you maintain a profile of expenditures either when a contract is made or when the cheque is sent out?

Mr. McDermid: Mr. Chairman, with due respect, I think we are getting way off what we are here to discuss.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Sure.

Mr. McDermid: We were not prepared to come tonight to discuss specific expenditures, and so on. I was trying to make a point earlier on and it is probably my fault that got us off on this tangent, but those kinds of questions are more aptly asked to the President of the Treasury Board and his operation in, if I can use the term, the policing of the expenditures of the Government of Canada. We are here more to discuss the actual borrowing requirements of the government, and without stepping on the Chairman's toes I would suggest that this is really not the area we should be discussing tonight with the individuals I have with me, although they are very knowledgeable.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): That is probably right, Chairman. I think we were encouraged to get into this area by the relationship between expenditures and borrowing requirements.

Mr. McDermid: It was my fault. I know it was.

The Chairman: Are there any further questions?

Senator Bolduc: Can we move, Mr. Chairman, that Bill C-65 be reported to the Senate without amendment?

The Chairman: It is so moved, seconded by Senator Stewart?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): No.

The Chairman: By Senator Simard?

Senator Simard: Yes.

The Chairman: Is it your pleasure, honourable senators, to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The meeting is adjourned.

The meeting adjourned.

[Traduction]

tage au Conseil du Trésor qu'au ministère des Finances. Conservez-vous un état des dépenses chaque fois qu'un contrat est conclu ou qu'un chèque est envoyé?

M. McDermid: Monsieur le président, si vous le permettez, je crois que nous nous écartons de notre sujet.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): C'est vrai.

M. McDermid: Nous ne nous étions pas préparés à venir discuter de dépenses précises ce soir. Tout à l'heure, j'ai voulu donner un exemple et c'est sans doute de ma faute si je vous ai entraîné sur cette piste, mais il vaudrait mieux adresser ce genre de questions au Président du Conseil du Trésor qui est chargé d'administrer les dépenses du gouvernement du Canada. Nous sommes ici pour parler des besoins d'emprunt du gouvernement et je me permettrai de faire remarquer au président que ce n'est pas le genre de questions dont nous devrions discuter ce soir avec les collaborateurs qui m'accompagnent, même s'ils sont très compétents.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre a sans doute raison, monsieur le président. C'est, je crois, le rapport entre les dépenses et les besoins d'emprunt qui nous a lancés dans cette voie.

M. McDermid: C'est de ma faute.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, pouvons-nous proposer qu'il soit fait rapport du projet de loi C-65 au Sénat sans proposition d'amendement?

Le président: Nous proposons la motion, appuyée par le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Non.

Le président: Par le sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Oui.

Le président: Plaît-il aux honorables sénateurs d'adopter ladite motion?

Des voix: D'accord.

Le président: La séance est levée.

La séance est levée.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Gordon King, General Director, Financial Sector,
Policy Branch;

Mr. Peter DeVries, Assistant Director, Fiscal Policy Division,
Fiscal Forecasting and Budgetary Analysis.

Du ministère des Finances:

M. Gordon King, directeur principal, Direction de la politique
du secteur financier;

M. Peter DeVries, directeur adjoint, Direction de la politique
fiscale, Prévisions fiscales et analyse budgétaire.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 7, 1990

Issue No. 29

Eighth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

TWELFTH REPORT OF THE COMMITTEE

Interim report on the Main Estimates for
the fiscal year ending March 31, 1990

WITNESS:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité sénatorial
permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 7 juin 1990

Fascicule n° 29

Huitième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

DOUZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Rapport intérimaire sur le Budget des
dépenses pour l'année financière se
terminant le 31 mars 1990

TÉMOIN:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
*Flynn	Simard
Hastings	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
*Flynn	Simard
Hastings	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Kirby	<i>Guysborough</i>)
*MacEachen	Stollery
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 7, 1990
(34)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Balfour, Bolduc, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (8)

Other Senator present: The Honourable Senator Bosa.

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31, March 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (*Official Languages*).

Witness:

Eleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General for Program, Evaluation and Methodology, United States General Accounting Office Washington, D.C.

Mrs. Chelimsky made opening remarks, following which she answered questions.

The Honourable Senator Simard moved,—That the list of reports issued by the Program Evaluation and Methodology Division, United States General Accounting Office, Washington, D.C. be appended to this day's proceedings, (see Appendix N.F.-29).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 12:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 7 JUIN 1990
(34)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Balfour, Bolduc, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bosa.

Présent: du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité reprend l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (*Langues officielles*).

Témoin:

Eleanor Chelimsky, contrôleur général adjoint, méthode et évaluation de programmes, United States General Accounting Office Washington, D.C.

M^{me} Chelimsky formule quelques remarques puis répond aux questions.

L'honorable Sénateur Simard propose,—Que la liste des rapports fournie par la Program Evaluation and Methodology Division du United States General Accounting Office, Washington, D.C., soit annexée aux délibérations de la journée (voir l'annexe N.F.-29).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 40, le Comité s'ajourne jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Thursday, June 7, 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

TWELFTH REPORT

Your Committee to which were referred the expenditures proposed by the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 15 (Official Languages), has, in obedience to the Order of Reference of Tuesday, March 13, 1990, examined the said Estimates and presents its interim report.

The Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991 were referred to the Standing Committee on National Finance for examination and report on March 13, 1990. The Committee has scheduled regular meetings on the Estimates since then, commencing with the appearance of the President of the Treasury Board on March 21st and Treasury Board officials on March 22nd.

Part of the Estimates describes the government's expenditure plan, including the Expenditure Control Plan announced in the Budget of March 20, 1990. Part II, the Main Estimates, provides the outline of proposed expenditures by department, agency and program. It also includes the following tables: a General Summary of the estimates by department and agency, with 1989-90 amounts included for comparison; estimates by standard object of expenditure (personnel, transportation and communications, transfer payments and so on, less revenues credited to the vote); authorized person-years (PYs) for each department and agency for both 1990-91 and 1989-90, with the increase or decrease shown; a proposed schedule to the Appropriation Bill, showing the wording and amounts of each vote that Parliament will be asked to approve; and the statutory items that are to be spent under previous authorities and are included in the main Estimates for information only. The Part III documents, which have been prepared for all departments and agencies (but not for Crown Corporations or for Parliament itself), provide additional details on programs, indicating in particular the results expected for the funds being requested from Parliament.

As discussed in the Annex to Part I (p. 81), a major presentational change has been made in the Main Estimates to improve the consistency between them and the Budget and Public Accounts. This is the inclusion in the Main Estimates of forecast expenditures under so-called consolidated specified purpose accounts, which include the Unemployment Insurance Account, the Western Grain Stabilization Account and ten other smaller accounts. These expenditures, amounting to \$10.526 billion in 1990-91, are not allocated to specific departments; instead, they appear in Part II at the end of the General Summary table (pp. 1-20 and 1-21) as additional statutory expenditures, as well as in the standard object of expenditure table (p. 1-29) and in various tables in Part I.

RAPPORT DU COMITÉ

Le jeudi 7 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DOUZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 15 du Conseil privé (Langues officielles), a, conformément à son ordre de renvoi du mardi 13 mars 1990, étudié ledit budget et présente son rapport intérimaire.

Le Budget des dépenses pour l'exercice clos le 31 mars 1991 a été renvoyé au Comité permanent des finances nationales, le 13 mars 1990, pour qu'il l'examine et en fasse rapport. Depuis, le Comité a tenu des séances régulières sur le Budget des dépenses, en invitant d'abord à comparaître le président du Conseil du Trésor le 21 mars et de hauts fonctionnaires du Conseil du Trésor le 22 mars.

La Partie I du Budget des dépenses décrit le plan de dépenses du gouvernement, y compris le Plan de contrôle des dépenses annoncé dans le budget du 20 mars 1990. La Partie II, le Budget des dépenses principal, donne un aperçu des dépenses proposées par ministère, organisme et programme. Elle comprend en outre les tableaux suivants: un Sommaire général des dépenses par ministère et organisme, avec les montants de 1989-1990 aux fins de comparaison; les dépenses par article courant de dépenses (personnel, transport et communications, paiements de transfert etc., moins les recettes à valoir sur le crédit); les années-personnes autorisées (A-P) pour chaque ministère et organisme pour les exercices 1989-1990 et 1990-1991, y compris l'augmentation ou la diminution; une annexe proposée au projet de loi de crédits, où figure le libellé et le montant de chaque crédit que le Parlement sera appelé à approuver; et les postes législatifs qui doivent être dépensés en vertu d'autorisations précédentes et qui sont inclus dans le Budget des dépenses principal aux fins d'information seulement. Les documents de la Partie III, qui ont été préparés pour tous les ministères et organismes (à l'exception des sociétés d'État ou du Parlement lui-même), fournissent des précisions sur les programmes et signalent plus particulièrement les résultats auxquels on devrait s'attendre compte tenu des fonds demandés au Parlement.

Comme on le signale à l'Annexe de la Partie I (p. 87) le gouvernement a modifié considérablement la façon de présenter les renseignements dans le Budget des dépenses principal afin d'assurer une plus grande uniformité entre celui-ci, le Budget et les Comptes publics. On a en effet inclus dans le Budget des dépenses principal les dépenses prévues relativement aux comptes consolidés à des fins déterminées, ce qui comprend le Compte d'assurance-chômage, le Compte de stabilisation concernant le grain de l'Ouest et dix autres petits comptes. Ces dépenses, qui se chiffrent à 10,526 milliards de dollars en 1990-1991, ne sont pas attribuées à des ministères précis, elles figurent plutôt à la Partie II, à la fin du Sommaire général (pp. 1-24 et 1-25) en tant que dépenses législatives supplémentaires, ainsi que dans le tableau des dépenses princi-

Including the specified purpose accounts expenditures and the non-budgetary items (loans, investments and advances), total proposed spending in the Main Estimates for 1990-91 amounts to \$147.963 billion. Compared to 1989-90 Main Estimates expenditures on a consolidated basis of \$140.790 billion, this represents a growth of 5.1 per cent. As explained on page 5 of Part I, this growth calculation, like others for specific departments, agencies and programs, does not reflect the actual level of spending for 1989-90, which includes funds approved under Supplementary Estimates as well. At the same time, reserves of \$2.392 billion have been set aside to cover anticipated Supplementary Estimates for 1990-91: this amount is not included in the Main Estimates. Also not included is a proposed reduction in statutory expenditures—principally Established Programs Financing (health and post-secondary education) and Canada Assistance Plan transfers to provincial governments—that must be approved by Parliament. Finally, of the \$147.963 billion total in the Main Estimates, \$103.442 billion or 69.9 per cent is statutory expenditures while \$44.521 or 30.1 per cent is to be voted by Parliament.

The estimates of Employment and Immigration include almost \$3.2 billion to cover the government's payment to the Unemployment Insurance Account. Bill C-21 currently before Parliament includes a proposal to eliminate this payment. However, this amount is not included in the list of expenditure reductions to be approved by Parliament (see Table 2.6 on page 17 of Part I).

The estimates of the Department of National Defence, at \$12.025 billion, are 5.9 per cent higher than those for 1989-90 and make it the largest spender of funds to be voted by Parliament. The President of the Treasury Board indicated in his testimony that, despite the significant reduction in international tensions in the past year, the budget of the Armed Forces is determined by a formula negotiated with NATO many years ago that cannot be unilaterally revoked. The estimates of the Treasury Board have increased by 50 per cent to \$1.504 billion, almost entirely because of an increase in the Government Contingencies Vote 5 from \$360 million in 1989-90 to \$775 million in 1990-91. The increase is designed to provide incremental funds to departments as required to implement the Equal Pay initiative announced by the President of the Treasury Board on January 26, 1990 (see Part I, pp. 79-80).

Earlier this year, Professor Douglas Hartle of the Department of Economics, University of Toronto sent to the Committee a paper entitled "Increasing Government Accountability: a Proposal that the Senate Assume Responsibility for Program Evaluation" (See Appendix "NF-23A" *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Thursday,

pales par article courant de dépenses (p. 1-33) ainsi que dans divers autres tableaux de la Partie I.

Les dépenses liées aux comptes à fins déterminées consolidés et les postes non budgétaires (prêts, investissements et avances) y compris, les dépenses budgétaires totales proposées dans le Budget des dépenses principal pour 1990-1991 s'établissent à 147,963 milliards de dollars. Par rapport au Budget des dépenses principal 1989-1990 sur une base consolidée de 140,790 milliards de dollars, elles représentent une hausse de 5,1 p. 100. Comme on l'explique à la page 5 de la Partie I, ce calcul du taux de croissance, comme d'autres pour certains ministères, organismes et programmes précis, ne reflète pas le niveau réel des dépenses de 1989-1990, qui incluent également les crédits supplémentaires approuvés. En même temps, des réserves de 2,392 milliards de dollars ont été mises de côté pour le Budget supplémentaire des dépenses prévu en 1990-1991: le Budget des dépenses principal ne comprend pas ce montant. Il ne comprend pas non plus une réduction proposée des dépenses législatives—plus particulièrement le Financement des programmes établis (la santé et l'enseignement post-secondaire) et les transferts aux gouvernements provinciaux aux termes du Régime d'assistance publique du Canada—qui doivent être approuvées par le Parlement. Enfin sur les 147,963 milliards de dollars du Budget des dépenses principal, 103,442 milliards de dollars ou 69,9 p. 100 sont des dépenses législatives alors que 44,521 milliards de dollars ou 30,1 p. 100 doivent être votées par le Parlement.

Les prévisions de dépenses d'Émloi et Immigration incluent près de 3,2 milliards de dollars pour la subvention du gouvernement au Compte d'assurance-chômage. Le projet de loi C-21, dont le Parlement est actuellement saisi, contient une disposition visant à supprimer ce paiement. Néanmoins, ce montant ne figure pas dans la liste des compressions de dépenses qui doivent être approuvées par le Parlement (voir le Tableau 2.6 à la page 18 de la Partie I).

Les prévisions de dépenses du ministère de la Défense nationale, qui sont de 12,025 milliards de dollars, dépassent de 5,9 p. 100 celles de 1989-1990 et le placent au troisième rang en ce qui concerne l'engagement de crédits qui doivent être affectés par le Parlement. Le président du Conseil du trésor a indiqué dans son témoignage que, malgré la réduction appréciable de tensions internationales pendant l'année écoulée, le budget de Forces armées est calculé selon une formule négociée avec l'OTAN il y a de nombreuses années et qu'elle ne peut être modifiée unilatéralement. Les prévisions de dépenses du Conseil du Trésor ont augmenté de 50 p. 100 et atteint ainsi 1,504 milliard, en raison presque exclusivement d'une hausse du crédit pour éventualités du gouvernement (Crédit 5 du Conseil du Trésor), qui était de 360 millions en 1989-1990 et qui atteint 775 millions en 1990-1991. L'augmentation vise à fournir de fonds supplémentaires aux ministères pour les mesures d'équité salariale que le président du Conseil du Trésor a annoncées le 26 janvier 1990 (voir la Partie I, p. 85).

Au début de la présente année, Douglas Hartle, professeur au département de sciences économiques à la *University of Toronto*, a fait parvenir au Comité un document intitulé *Accroître l'obligation du gouvernement de rendre compte. Proposition visant à confier au Sénat la responsabilité de l'évaluation des programmes*. (Voir Annexe 'FN-23A', Déli

May 3, 1990). Professor Hartle describes the system of program evaluation that has been established in federal government departments and agencies as "a costly and misleading charade" (See Appendix "NF-23A:33", *Proceedings of the Standing Senate Committee on National Finance*, Thursday, May 3, 1990) and believes evaluation should be viewed as an adversarial proceeding that demands the exercise of political value judgements. He recommends that the Senate should assume responsibility for retrospective program evaluation on a selective or cyclical basis. A Senate committee, with the help of expert advisers, would formulate questions on particular programs for responsible Ministers and commission evaluations or interpretations of evaluations from outside persons or groups with conflicting interests for values. If this initiative were successful, the mandate of the Auditor General should be returned to auditing the government's financial accounts and the responsibility of the Comptroller General for ensuring that departments carry out program evaluation should be removed.

The Committee reviewed Professor Hartle's paper and reserved judgement on his contention that the existing system of program evaluation should be dismantled. However, Members decided to use the hearings of the subsequent several weeks to examine, in the context of the Committee's review of the Estimates, the potential of program evaluation to improve the accountability of government to Parliament for its expenditures.

If the Committee finds that it has not completed its work on this topic when Parliament adjourns for the summer recess, it will continue its hearings on the program evaluation system in the fall.

bération du Comité sénatorial permanent des Finances nationales, le jeudi 3 mai 1990) M. Hartle qualifie le système d'évaluation des programmes qui a été mis en place dans les ministères et organisme fédéraux de 'plaisanterie coûteuse et trompeuse' (Voir Annexe 'FN-23A:68', *Délibérations du Comité sénatorial permanent des Finances nationales*, le jeudi 3 mai 1990), et il estime que l'évaluation devrait être considérée comme une procédure de type accusatoire, qui exige des jugements de valeur politique. Il recommande que le Sénat assume la responsabilité de l'évaluation rétrospective des programmes de façon sélective ou cyclique. Un comité du Sénat, avec l'aide d'experts-conseils, formulerait des questions sur des programmes donnés qui seraient posées aux ministres concernés, et demanderait des évaluations ou des interprétations d'évaluations à des personnes ou à des groupes extérieurs ayant des valeurs ou des intérêts divergents. Si sa proposition était adoptée, le mandat du vérificateur général devrait se borner, de nouveau, à procéder aux vérifications d'usage des comptes financiers du gouvernement, et il faudrait retirer au contrôleur général la responsabilité d'assurer que les ministères procèdent à des évaluations des programmes.

Le Comité a examiné le document de M. Hartle et réserve son jugement sur son opinion qu'il faudrait démanteler le système actuel d'évaluation des programmes. Néanmoins, les membres sont convenus que les séances des semaines qui viennent viseront à examiner, dans le cadre de l'examen du Budget des dépenses par le Comité, dans quelle mesure l'évaluation des programmes peut améliorer la responsabilité du gouvernement face au Parlement en matière de dépenses.

Si le Comité estime ne pas avoir terminé son examen de cette question à l'ajournement du Parlement pour le congé d'été, il poursuivra ses audiences sur le système d'évaluation des programmes à l'automne.

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 7, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (Chairman) in the Chair.

The Chairman: This is the eighth meeting of the committee to examine the Main Estimates raised before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991. We have the pleasure of having with us this morning as our main witness Ms. Eleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General, United States General Accounting Office, Washington D.C.

J'ai ici une courte biographie de madame Chelimsky. Je suis convaincu qu'elle n'est pas complète mais je vais vous lire le texte.

Eleanor Chelimsky est directrice de la Division de l'évaluation des programmes et de la méthodologie du U.S. General Accounting Office depuis 1980. La division fournit au Congrès des évaluations des programmes du gouvernement, elle met au point et fait la démonstration de méthodes d'évaluation.

Avant d'entrer au GAO, madame Chelimsky travaillait pour la MITRE Corporation.

Pourriez-vous nous dire, madame Chelimsky, ce qu'est la MITRE Corporation?

Ms. Eleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General, United States General Accounting Office, Washington D.C.: It is a systems analysis corporation, very much like the Rand Corporation, except that their expertise is in engineering as opposed to that of social science policy analysis.

Le président: Madame Chelimsky travaillait pour la MITRE Corporation, où elle a dirigé pendant 10 ans les services de la société dans les domaines de la planification et de l'analyse de la politique, des services juridiques en matière criminelle, de l'évaluation des programmes et de la gestion de la recherche. De 1966 à 1970, madame Chelimsky a été analyste en économie pour la mission américaine à l'OTAN, occupation avant laquelle elle avait été titulaire d'une bourse d'étude Fulbright à Paris.

Elle est membre du comité de rédaction de la *Sage Research Series in Evaluation* et de deux journaux: *Policy Studies Review* et *Policy Studies Review Annual*. Elle a déjà été présidente de *Evaluation Research Society* et a reçu, en 1982, le prix Myrdal Award for Government, en 1985, le Distinguished Service Award du GAO et, en 1987, le Meritorious Executive Award du même organisme.

Madame Chelimsky est devenue adjointe du Contrôleur général en décembre 1988.

Maintenant, madame Chelimsky, vous avez la parole. Nous vous écoutons.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 7 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le budget principal déposé au Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (président) occupe le fauteuil.

Le président: Il s'agit de la huitième réunion de ce comité appelé à étudier le budget principal déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991. Ce matin, nous avons le plaisir d'accueillir parmi nous le principal témoin: Mme Éleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General, United States General Accounting Office, Washington (D.C.).

I have here a short biography of Mrs. Chelimsky. I am sure it is not complete, but I am going to read the texte.

Eleanor Chelimsky has been Director of the Program Evaluation and Methodology Division of the U.S. General Accounting Office since 1980. The Division provides Congress with evaluations of Government programs, and she develops and demonstrates evaluation methods.

Before joining the GAO, Mrs. Chelimsky worked for MITRE Corporation.

Could you tell us, Mrs. Chelimsky what MITRE Corporation is?

Mme Eleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General, United States General Accounting Office, Washington (D.C.): Il s'agit d'une société spécialisée dans l'analyse de systèmes analogue à la RAND Corporation, sauf que leur domaine d'expertise est le génie plutôt que l'analyse des politiques et sciences sociales.

The Chairman: Mrs. Chelimsky worked for MITRE Corporation, where for ten years, she directed the firm's services in the areas of policy planning and analysis, legal services in criminal matters, program evaluation and research management. From 1966 to 1970, Mrs. Chelimsky was economic analyst for the U.S. mission to NATO, and before that studied in Paris on a Fulbright scholarship.

She is a member of the editorial boards of the *Sage Research Series in Evaluation* and of two reviews: *Policy Studies Review* and *Policy Studies Review Annual*. She is past president of the *Evaluation Research Society* and received the Myrdal Award for Government in 1982, the GAO Distinguished Award in 1985 and the GAO's Meritorious Executive Award in 1987.

Mrs. Chelimsky became Assistant Comptroller General in December 1988.

Mrs. Chelimsky, the floor is yours. We are all ears.

[Text]

Ms. Chelimsky: Good morning, Mr. Chairman and members of the committee. It is a great honour and pleasure for me to be here with you this morning. I thank you for inviting me, and I hope that the experience that we have had at the General Accounting Office will be of some use to you. We have had a lot of experience in policy and program evaluation. Although our two countries are very different, there are some things that can be usefully transferred from the experience we have had. At any rate, I hope you will think so. First I wanted to say a few words about our mission and how we are organized. Then, with your permission, I would like to go on to make four general observations.

As you know, I direct GAO's Program Evaluation and Methodology Division, which is going to be 10 years old on June 14. We are going to be having a birthday party on that date to celebrate it. Some of us did not think that we would last that long when we began. The mission of the division is to conduct evaluations of many different types for the United States Congress. For example, we evaluate executive branch programs, and we also evaluate executive branch evaluations of those programs. Indeed, we have developed methods to examine every part of the executive branch program or policy making process; so we can not only tell Congress about the effectiveness of an ongoing program, but also about the likely effectiveness of one that has been proposed, as well as the quality of the research and planning that has gone into the program's design. There is retrospective work, but there is also a good deal of prospective work.

We are not alone in the federal government in doing program or policy evaluation. Far from it. Instead, we exist and function in a very close relationship—symbiotic relationship you might say—with the executive branch. It is their job to plan and implement policies or programs and to be accountable, not only to themselves, but to Congress and to the public for their quality and usefulness. It is our job, as legislative evaluators, to produce sound and credible information for Congress and for the public about the effectiveness of executive branch activities in all these areas. In this way it can happen that our respective evaluations—those that we do and those that the executive branch does—may be competitive assessments of the same program, in which case the sparks may fly—they do not always fly, but they often do—or else the evaluations may target very different parts of the program process, in which case they are not competitive assessments at all.

How then are we organized to undertake these evaluations? In total we have 76 professional staff, and our work is done in interdisciplinary teams; that is, we have sociologists, psychologists, political scientists, economists, engineers, demographers, mathematicians, operations researchers, statisticians and others from widely varying disciplines. We have two physicists

[Traduction]

Mme Chelimsky: Bonjour, Monsieur le président et membres du Comité. C'est un grand honneur pour moi et un plaisir également de me retrouver parmi vous ce matin. Je vous remercie de m'avoir invitée et j'espère que l'expérience du Service de comptabilité générale vous sera d'une certaine utilité. L'expérience que nous avons acquise en évaluation des politiques et des programmes est énorme. Bien que nos deux pays soient très différents, il existe cependant certaines données tirées de notre expérience qui pourraient vous être communiquées avec profit. En tout cas, j'espère que vous en conviendrez avec moi. Tout d'abord, j'aimerais dire quelques mots au sujet de notre mission et de notre organisation. Ensuite, avec votre permission, je poursuivrai en faisant quatre observations générales.

Comme vous le savez, je dirige la Division de l'évaluation et de la méthodologie du GAO, qui aura dix ans de service le 14 juin prochain. Nous organiserons une fête pour célébrer l'événement. Lorsque ce service a été créé, certains parmi nous ne pensaient pas qu'il durerait aussi longtemps. La Division a pour mission d'effectuer, pour le compte du Congrès des États-Unis, des évaluations de genres très différents. Par exemple, nous évaluons des programmes du pouvoir exécutif, et nous évaluons aussi les évaluations de ces programmes effectuées par le pouvoir exécutif. Nous avons en effet élaboré des méthodes destinées à examiner chaque élément de programme ou de processus de décision du pouvoir exécutif; de cette façon, nous pouvons non seulement informer le Congrès sur l'efficacité probable d'un programme en cours mais nous pouvons également nous prononcer sur l'efficacité probable d'un programme qui a été proposé ainsi que sur la qualité de la recherche et de la planification entreprises au stade de la conception du programme. Si nos travaux comportent un volet rétrospectif, ils comportent également une bonne somme de prospectives.

Nous ne sommes pas les seuls au gouvernement fédéral à être chargés de l'évaluation de programmes ou de politiques, loin de là. En fait, nous existons et fonctionnons en rapport très étroit—je dirais en rapport symbiotique—avec le pouvoir exécutif. Ils sont chargés d'établir et de mettre en application des politiques ou des programmes et ils sont responsables, non seulement envers eux-mêmes, mais envers le Congrès et le public pour la qualité et l'utilité de ces services. Mandatés par les législateurs, nous avons comme tâche de produire pour le Congrès et le public des renseignements valables et crédibles, sur l'efficacité des activités du pouvoir exécutif et ce, dans tous les domaines. Il peut arriver que nos évaluations respectives—celles que nous effectuons et celles qui sont effectuées par le pouvoir exécutif—portent sur le même programme et se fassent concurrence, auquel cas il peut y avoir des étincelles. Cela ne se produit pas toujours, mais c'est fréquent, à moins que les évaluations ne visent des éléments très différents du processus de programme, auquel cas les évaluations ne se font aucune concurrence.

Comment nous organisons-nous alors pour effectuer ces évaluations? Au total, nous comptons 76 professionnels, et nous travaillons par équipes interdisciplinaires; nous comptons parmi nous des sociologues, des psychologues, des politologues, des économistes, des ingénieurs, des démographes, des mathématiciens, des chercheurs spécialisés en opérations, des

[Text]

and a chemist. Based on the kind of work we do we need people with those skills. Approximately 60 per cent of our staff have doctorates, and nearly 95 per cent have advanced degrees.

The scope of our work encompasses most of the substantive areas of interest to Congress—defence, health, the environment, education, immigration, public assistance, transportation, housing, agriculture and tax policy. I am sure there are others I have not thought of.

As of today we have published 151 evaluations, and at any given time in our division between 45 and 50 evaluations are under way. I will be providing you with a list of the evaluations we have done. In these three ways, that is, by recruiting personnel from varied disciplines with strong qualitative and quantitative skills, by developing expertise in topical areas of the greatest interest to Congress—evaluation has not always been interested in transportation, the environment and agriculture. That is something new we have started because we have realized, in working for Congress, that it would not be enough simply to be expert in areas such as health, education and welfare—and by targeting extremely high evaluation productivity, we have sought to ensure methodologically credible responsiveness to legislative information needs.

From the viewpoint of outcomes, our evaluations have achieved a high degree of use. They have been responsible for changes in the U.S. welfare laws; for closing off production of chemical nerve gas, in particular the Bigey Bomb; for eliminating the tax credit version of the employee stock ownership plan, which was wasteful; for expanding a strong and well managed program for runaway youths, which the Reagan administration was trying to kill; for saving thousands of young drivers' lives via the adoption of drinking age laws; and for spurring the current executive branch effort that we have undertaken to measure and assess changes in the quality of federal personnel.

Let me move now from the recital of facts to more interpretive comments.

Permettez-moi aussi de passer de l'anglais au français pour vous présenter quelques idées générales. Notre expérience jusqu'à ce jour, il me semble, donne bien à penser que le succès d'une fonction évaluative et par succès je veux dire, la qualité reconnue de l'analyse aussi bien que l'utilisation des résultats, ce succès, dis-je, dépend de quelques garanties, dont quatre sont peut-être les plus importantes.

La première, c'est la crédibilité des méthodes. La politique traditionnelle de l'évaluation veut que ceux dont les programmes ont été critiqués réagissent en s'attaquant à la méthodologie des évaluateurs. En plus, les adversaires politiques d'une analyse s'en prennent beaucoup plus souvent à sa méthodologie qu'à ses conclusions. C'est beaucoup plus facile. Il faut donc que les méthodes des évaluateurs puissent soutenir des assauts

[Traduction]

statisticiens et d'autres spécialistes de diverses disciplines. Nous avons deux physiciens et un chimiste. À cause du genre de travail dont nous sommes chargés, nous avons besoin de toutes ces compétences. Environ 60 pour cent des membres de notre personnel sont titulaires de doctorats et près de 95 pour cent ont des diplômes supérieurs.

Nos activités englobent la plupart des domaines d'intérêt importants du Congrès: La défense, la santé, l'environnement, l'éducation, l'immigration, l'assistance publique, les transports, le logement, l'agriculture et la politique fiscale. Je suis sûre qu'il existe d'autres domaines auxquels je n'ai pas pensé.

Jusqu'à ce jour, nous avons publié 151 rapports d'évaluation. Notre Division a constamment de 45 à 50 évaluations en cours. Je vous communiquerai une liste des évaluations effectuées par nos soins. En recrutant du personnel de diverses disciplines, avec de solides compétences qualitatives et quantitatives, en développant une expertise dans des domaines spécifiques qui sont d'un grand intérêt pour le Congrès, l'évaluation n'a pas toujours été intéressée par le transport, l'environnement et l'agriculture. C'est une chose nouvelle que nous avons commencé parce que nous nous sommes rendus comptes, en travaillant pour le Congrès, qu'il ne suffisait pas d'être experts dans des domaines tels que la santé, l'éducation et le bien-être, et qu'en visant une productivité extrêmement élevée en matière d'évaluation, nous nous sommes attachés à répondre de façon méthodologiquement crédible aux besoins en information des instances législatives.

Sur le plan des résultats, nos évaluations sont fortement utilisées. Elles sont à l'origine de modifications apportées aux lois américaines sur le bien-être social; de l'arrêt de la production de gaz neuro-toxiques, en particulier la bombe «Big Eye»; de la suppression du crédit d'impôt du régime d'achat d'actions par les employés, qui était un pur gaspillage; de l'expansion d'un programme solide et bien géré d'aide aux jeunes en rupture de domicile, que l'administration Reagan s'acharnait à supprimer; de la préservation des vies de milliers de jeunes conducteurs au moyen de l'adoption de lois fixant l'âge minimum de consommation d'alcool; enfin, de l'encouragement apporté aux efforts actuels du pouvoir exécutif en vue de mesurer et d'évaluer les changements qui sont intervenus dans la qualité du personnel fédéral.

Après cet énoncé de faits, permettez-moi maintenant de vous faire part d'observations plus explicatives.

Let me also move from English to French to give you a few general ideas. Our experience to date clearly suggests that, for an evaluation function to be a success—and when I say success I am referring to the recognized quality of the analysis as well as the use to which findings are put—a number of things must be guaranteed. Four of those things are more important than the rest.

The first is the credibility of methods. According to traditional evaluation policy, those whose programs have been criticized react and attack the evaluators' methodology. In addition, the political adversaries of an analysis far more often attack the methodology of that analysis than its conclusions. This is much easier to do. Consequently, evaluators' methods must be able to withstand fairly strong assaults, and the

[Text]

assez poussés, et que le plan de l'évaluation soit dessiné tout au début en tenant compte de la certitude de ces attaques. En effet, plus la matière est politiquement controversée, plus forts seront les assauts sur la méthode. Souvent, dans ces cas, ce que nous faisons au GAO, c'est d'employer plusieurs méthodes à la fois, de façon à ce que la faiblesse de l'une puisse être compensée par la force de l'autre. Mais il faut aussi reconnaître au départ qu'aucune méthode n'est sans failles; elles ont toutes leurs imperfections. Donc, en commençant l'évaluation, les évaluateurs doivent systématiquement chercher à renforcer les points faibles, pour mieux parer les coups, le moment venu.

La deuxième garantie, c'est l'indépendance et l'objectivité des évaluateurs. Après tout, la meilleure méthodologie du monde ne peut donner que ce qu'elle a. Sans la l'assurance de l'intégrité du travail, il importe peu que les méthodes soient exemplaires. Pourtant, les efforts de contrarier une évaluation, par exemple, diluer les questions posées, (par diluer je veux dire poser une question sur le processus plutôt que sur le résultat), édulcorer les conclusions, vous savez tous ce que cela veut dire, cacher les données vitales, retarder la publication, on a vu tout ça, ces efforts ne manquent jamais de part ou d'autre. Il faut donc placer la fonction d'évaluation là où elle sera protégée contre les tentatives inévitables d'affaiblissement ou de diminution.

La troisième garantie, c'est la capacité de réponse rapide des évaluateurs. Certains membres de notre Congrès ont, par le passé, formulé des critiques amères, pour ne pas dire acerbes, à l'égard de l'évaluation, principalement à cause de sa lenteur. En effet, une évaluation peut prendre entre deux et trois ans à compléter, particulièrement quand la question est méthodologiquement compliquée ou politiquement délicate, ou les deux. Mais au bout de deux ou trois ans, une évaluation, une fois produite, peut ne plus être utile dans un contexte législatif: le parlementaire ayant posé la question est peut-être parti depuis longtemps, les intérêts des comités parlementaires peuvent avoir changés, le passage de lois nouvelles peut avoir rendu les constatations de l'évaluation académiques. Donc, il est très important que les évaluateurs adoptent des moyens pour raccourcir le temps qu'il faut pour répondre aux questions des parlementaires. Au GAO, nous avons essayé à la fois de produire des évaluations conventionnelles en moins de temps, mais aussi, de développer ou adapter d'autres méthodes qui peuvent amener des réponses plus vite, tout en maintenant, bien entendu, des niveaux acceptables de qualité.

Finalement, la quatrième garantie, c'est la capacité et la volonté parlementaire de poser les questions justes, les questions difficiles. Il faut se rappeler que, la plupart du temps, les membres d'un parlement auront plus l'habitude de la politique du pouvoir que de la politique de l'information, et il peut falloir un peu de temps pour que les parlementaires puissent se rendre compte du meilleur mode d'emploi de l'évaluation et des avantages politiques qu'il comporte. Il faut compter donc sur une période d'entraînement et pour les parlementaires et pour les évaluateurs. Mais les parlementaires doivent aussi bien vouloir initier, quand il le faut, des questions potentiellement embarrassantes, prendre part à l'action quand les résultats de l'évaluation s'y prêtent, tirer les leçons législatives à la fin du débat parlementaire ou publique. Cette capacité chez les

[Traduction]

evaluation plan must from the outset take into account the inevitability of those attacks. The more politically controversial the subject is, the stronger the assaults will be on the methods used. Often in these cases, what we do at the GAO is use a number of methods at the same time so that the weaknesses of one may be offset by the strengths of another. But it must be recognized from the outset that no method is foolproof: all have their imperfections. So when beginning the evaluation, evaluators must systematically try to strengthen the weak points so as to be able to fend off the blows when they come.

The second guarantee is the independence and objectivity of the evaluators. After all, the best methodology in the world can only provide what it can provide. Without the assurance of the work's integrity, it scarcely matters whether the methods are exemplary. We have all seen efforts to counter an evaluation, efforts, for example, to dilute the questions asked—and by dilute I mean asking a question on process rather than on findings, attenuating conclusions; you know what that means: obscuring vital data, delaying publication and so on. These efforts are always made by both sides. The evaluation function must therefore be placed where it will be protected from inevitable attempts to weaken or diminish it.

The third guarantee is the evaluators' ability to respond quickly. Some members of our Congress have in the past levelled bitter, even caustic criticisms at the evaluation process, mainly because of its slowness. An evaluation may take two to three years to complete, particularly when the question is methodologically complex or politically delicate or both. But, at the end of two or three years, an evaluation, once produced, may no longer be useful in a legislative context: the member of Congress who asked the question may be long gone; the interests of the Congressional committees may have changed, the passage of new statutes may have rendered the evaluation observations academic. Consequently, it is very important that evaluators take steps to shorten the time required to respond to questions by elected representatives. At the GAO, we have tried both to produce conventional evaluations in less time and to develop or adapt other methods which can result in quicker responses, while of course maintaining acceptable quality levels.

Lastly, the fourth guarantee is the elected body's ability and will to ask the right questions, the difficult questions. It must be remembered that, most of the time, the members of a particular elected assembly will be more used to the politics of power than the politics of information, and it may take a little time for them to realize how best to use the evaluation and the political benefits it affords. One therefore has to expect a training period for both elected representatives and evaluators. But, when necessary, representatives must also want to ask potentially embarrassing questions, to take part in the action when evaluation findings call for it, draw the appropriate legislative lessons at the end of the public debate. This ability in legislators, this will to intervene when necessary, is, I think,

[Text]

législateurs, cette volonté d'intervenir quand il le faut, est indispensable, je pense, si l'on veut aboutir à une fonction d'évaluation qui en vaille la peine.

Aujourd'hui, on voit de plus en plus de gouvernements inscrire l'évaluation dans la vie et le discours politique de leurs pays: non seulement le Canada et les États-Unis, mais aussi la Suède, l'Allemagne, la Grande Bretagne, l'Australie et la France. Le Premier Ministre français, Michel Rocard, a tenu lui-même à exprimer récemment l'importance particulière que son gouvernement attache à l'évaluation des politiques publiques, non seulement en tant qu'instrument pour «moderniser les outils d'intelligence politique» comme il le dit, mais aussi pour réformer et démocratiser l'état français.

Je pense donc que le temps n'est plus où il faut prêcher la nécessité de l'évaluation. La question qui se pose maintenant, il me semble, est plutôt, comment situer et organiser la fonction évaluative pour qu'elle puisse servir efficacement les besoins d'informations rigoureux de la politique, tout en restant suffisamment à l'écart de cette politique pour garder son indépendance et son objectivité: bref, les qualités de chercheur honnête qui, jusqu'ici, ont fait toute la valeur de sa contribution.

That concludes my statement, Mr. Chairman. I would be happy to answer any questions that you or the other senators may have.

Senator Marsden: Thank you for a very helpful statement. I have to put my questions in terms of the Canadian system because I am not as familiar with the American system. I was most interested in your comment that you look at programs as they are proposed to see if they are accessible to evaluation. I wonder if you could expand on that.

Ms. Chelimsky: That is one of the most important things that evaluation can do. In many ways it is more important than the retrospective approach because it can save so much money and because it is so much easier to produce an effect before you have an entrenched bureaucracy than afterward. We know that when we are dealing with programs that have been in place for 20 years that we are going to be able to tinker with them. We are going to be able to do this or that a little better. But they have all of these vested interests and advocates who have already been there, and we know that there is a limit to what we can do. If we are trying to influence public policy, it is important to look at a program that has just been designed and say, "Well, have we not done that before? Approximately 20 years ago did we not try to do this thing and did it not fail lamentably? What is new about this one? What has changed? What evidence supports it? Why would we be doing this?"

In one case you have assumptions about the problem that can be shown to be wrong, but in other cases you might find a remarkably well-designed program, in which case you can say, "This is helpful. This could be useful. This seems to draw upon the lessons of the past." In either case it is useful for evaluation to look at them.

[Traduction]

essential if you want to have an evaluation function that is worth the trouble.

Today we see more and more governments including evaluation in the life and political process of their countries, not only Canada and the United States, but also Sweden, Germany, Great Britain, Australia and France. French Prime Minister Michel Rocard recently took pains to express the special importance his governments attaches to the evaluation of public policies, not only as an instrument to "modernize the tools of political intelligence", as he said, but also to reform and democratize the French state.

I therefore think that there is no longer any need to preach on the necessity of evaluation. The question that arises now, it seems to me, is rather how to integrate and organize the evaluation function so that it can effectively serve the need for rigorous political information, while remaining far enough away from the political sphere to maintain its independence, its objectivity. And these, in short, are the qualities of the honest evaluator which have thus far made the evaluator's contribution worthwhile.

Ceci conclut mon exposé, monsieur le président. Je suis prête à répondre à toutes les questions que vous ou d'autres sénateurs aimerez me poser.

Le sénateur Marsden: Merci pour cet exposé si utile. Je vais vous présenter mes questions en fonction du système canadien parce que je ne suis pas aussi familier avec le système américain. J'ai été vivement intéressé par le fait que vous étudiez les programmes tels qu'ils sont proposés, pour déterminer s'ils sont évaluable. Pourriez-vous élaborer davantage sur ce point?

Mme Chelimsky: Voilà l'un des points les plus importants que permet l'évaluation. À bien des égards, il est plus important que la fonction rétrospective, parce qu'il permet d'économiser tellement d'argent et parce qu'il est tellement plus facile d'intervenir avant que s'installe la bureaucratie plutôt qu'après. Nous savons cela, parce que nous faisons affaire à des programmes établis depuis vingt ans et que nous allons être en mesure de retoucher. Nous allons être capables d'améliorer un peu ceci ou cela. Par contre, il y a tous ces avocats et ces droits acquis qui occupent les lieux et nous savons qu'il y a une limite à ce que nous pouvons faire. Si nous tentons d'influencer la politique générale, il est très important d'examiner un programme qui vient d'être mis au point et de nous demander: «N'avons-nous pas déjà fait ça? Il y a environ 20 ans, n'avons-nous pas décidé d'essayer ça et ça a échoué lamentablement? Qu'y-a-t-il de neuf dans ce programme? Qu'est-ce qui a changé? Quelles sont les données qui l'appuient? Pourquoi l'adoptons-nous?»

Si on peut démontrer la fausseté de certaines hypothèses du problème, il est possible, par contre, de trouver un programme remarquablement bien conçu et d'en dire: «Il est utile. Il pourrait servir. Il s'appuie, semble-t-il, sur des leçons tirées du passé et, de toute façon, il est utile de l'examiner à des fins d'évaluation.»

[Text]

Senator Marsden: But how do you get access to it? At what stage of program development do they ask you to make this assessment?

Ms. Chelimsky: For us it is very difficult. In all the ten years that we have been there—actually, we only started doing prospective evaluation in 1986, so it is really in the four years since we started realizing that this was important to do—we have done five, which is a small percentage of our work. The reason for it is the way the political world works.

Either the administration develops a program or it is developed in Congress. If they do not ask us to look at it, we have to hear about it early enough to say, "Would you like us to look at this?" Some people say, "Oh, the last thing we want in the world is for you to look at this program. We want to do something with it; we do not want it to be stopped." We have to have a certain kind of person who is deeply interested in good government, someone like Senator Chafee or Senator Moynihan—people who are especially interested in knowing that they have a good program. They will then say, "Tell us, what does evaluation say about this?"

For example, we did this in the area of teenage pregnancy with excellent results. There were two kinds of programs being proposed. One was very comprehensive and assumed that we knew what to tell young women about how to avoid getting pregnant that would actually work. We know that that is not true, research does not show that. The other one was much more flexible and much smaller. We proposed that a demonstration program should be introduced that would allow us to try different incentives for different people under different circumstances.

Senator Marsden: Is there any circumstance under which one of your houses says, "We will not look at this legislation until we have had an assessment from your office?"

Ms. Chelimsky: No, that has never happened. However, I would love to see that happen. That would be one of the wisest things that they could do.

Senator Marsden: Do you think it could happen here?

Ms. Chelimsky: I do not know enough about your system. I do not see why it would not.

Everything depends on what senators and members of Parliament want to do, doesn't it.

Senator Marsden: May I ask you, then, another question? In the areas in which you do evaluation you mentioned that there are substantive areas that shift from time to time. What about what we call statutory requirements, things like health and safety, employment equity, and affirmative action in the case of the U.S.? Do you do evaluations of the operations in all programs across the border?

Ms. Chelimsky: No; never.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Mais comment intervenez-vous? À quelle phase de l'élaboration d'un programme vous demandent-on de faire cette évaluation?

Mme Chelimsky: Pour nous, c'est très difficile. Notre service existe depuis dix ans—effectivement, la fonction évaluative ne remonte qu'à 1986, ce qui fait que ce n'est vraiment que depuis quatre ans que nous avons commencé à réaliser que c'était important—nous avons fait cinq évaluations, ce qui ne représente qu'un faible pourcentage de notre travail. Ça s'explique par la façon dont fonctionne le monde politique.

C'est l'Administration ou bien c'est le Congrès, qui mettent au point un programme. Si on ne nous demande pas de l'examiner, nous devons en connaître assez tôt l'existence pour demander «Aimeriez-vous que nous l'étudions?» Certains disent, «La dernière chose au monde que nous voulons, c'est que vous étudiez ce programme. Nous voulons en faire quelque chose; nous ne voulons pas qu'il soit arrêté.» Nous devons faire affaire avec un certain genre de personnes qui sont très intéressées à avoir une bonne administration, des gens comme le sénateur Chafee ou le sénateur Moynihan—des gens qui sont particulièrement intéressés à savoir, s'ils ont un bon programme. Ils nous demandent alors: «Dites-nous, qu'est ce que l'évaluation nous indique à ce sujet?»

Par exemple, nous avons procédé de cette façon, avec d'excellents résultats, avec le problème de la grossesse des adolescentes. Deux genres de programmes étaient proposés. L'un d'eux était très global et supposait que nous savions quoi dire aux jeunes femmes sur une prévention efficace de la grossesse. Nous savons que cela n'est pas vrai. Nous savons que la recherche n'indique pas cela. L'autre était beaucoup plus souple et beaucoup plus restreint. Nous avons proposé d'introduire un programme de démonstration qui nous permettrait de proposer différents moyens d'incitation auprès de différentes catégories de personnes dans différentes circonstances. Cela a marché.

Le sénateur Marsden: Y-a-t-il des circonstances où l'une des chambres dit «Nous n'examinerons pas cette loi avant d'avoir obtenu une évaluation de votre service?»

Mme Chelimsky: Non, cela ne s'est jamais produit. Toutefois, j'aimerais que ça se produise. Ce serait l'un des gestes les plus sages qu'ils pourraient poser.

Le sénateur Marsden: Pensez-vous que ça pourrait se produire ici?

Mme Chelimsky: Je ne connais pas assez bien votre système. Je ne vois pas pourquoi cela ne pourrait pas être le cas.

Tout dépend de ce que les sénateurs et les députés veulent faire.

Le sénateur Marsden: Puis-je, alors, vous poser une autre question? Vous avez mentionné que des domaines importants parmi ceux qui font l'objet de vos évaluations changent de temps en temps. Que se passe-t-il aux États-Unis dans le cas, disons, des exigences légales, comme en matière de santé et de sécurité, d'équité en matière d'emploi et d'action positive? Faites-vous des évaluations des opérations de tous les programmes, de l'autre côté de la frontière?

M. Chelimsky: Non, Jamais.

[Text]

Senator Marsden: Should you? Could you?

Ms. Chelimsky: It is difficult to do big evaluations. The state of the art is rather limited there. It is one of the reasons why evaluation and the budgetary process have never been strongly linked. In the United States, when they ask us to do a program evaluation that will involve some enormous budgetary sum—let's say they want us to deal with all of the transportation programs, and that would mean 16 programs at the same time so as to come up with aggregate conclusions. In some cases it can be done.

You could do superficial evaluations and the questions would have to be fairly simple. I am not sure that you could do cause-and-effect-questions for big entities. It would depend on how big they are and how possible it is to put things together. Also, we are creating bigger and bigger programs.

Senator Marsden: I have a third question, and then I will pass for the next round. What we do here is what you call executive evaluation. It is done here largely for the purposes of management at the present time.

Ms. Chelimsky: Right.

Senator Marsden: In this article that we have been given a copy of, you discuss the political aspects, which are extremely interesting.

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Marsden: Can you tell us a bit more about what, in your view, is the most beneficial? What combination of those types of evaluation and processes is most beneficial for achieving the results of evaluation—that is, having an impact and information.

Ms. Chelimsky: There are a couple of ways to answer that. You have to go back to what the question is. Sometimes a process evaluation can be extremely important to an executive branch agency if there is a real problem, say, about figuring out the best way to deliver services. One would not ask the executive branch to do an outcome evaluation if, in fact, the problem was not in the results but in a problem of too much money being spent and the question was, "How can we reduce it?"

In most other cases the real question that is being asked is: How useful is this program? Who is it serving? How happy are they with it? Does it make any difference? Would things not be the same without the program? Those are the basic, quintessential questions that program evaluation poses. There you really run into the question of accountability in management.

In many cases we at the GAO have reproached the executive branch agencies over the last ten years about changing the kinds of questions that are being asked. In the cadre of our transition papers—and I do not know if you have seen those—we reproached them with changing the characteristics of program evaluation being done, cutting the amount of money that was being given, and producing the same number of evalua-

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Devriez-vous? le pourriez-vous?

Mme Chelimsky: Il est difficile de faire des évaluations d'envergure. L'état de la technique est plutôt limité en la matière. C'est l'une des raisons pour lesquelles le processus budgétaire n'a jamais été étroitement lié à l'évaluation. Aux États-Unis, lorsqu'on nous demande de faire une évaluation de programme qui représente un énorme montant du budget, disons qu'il s'agit de tous les programmes de transport, cela signifierait étudier 16 programmes en même temps afin d'en venir à des conclusions globales. Dans certains cas, ça peut se faire.

On pourrait faire des évaluations superficielles et les questions devraient être assez simples. Je ne suis pas certaine que vous pourriez traiter de questions de causes et effets en ce qui concerne les entités d'envergure. Cela dépendrait de leur ampleur et dans quelle mesure il serait possible de les regrouper. En outre, nous sommes en train de créer des programmes de plus en plus importants.

Le sénateur Marsden: J'ai une troisième et dernière question à vous poser avant d'attendre la prochaine ronde. Ce que nous faisons ici est ce que vous appelez de l'évaluation administrative. Nous le faisons actuellement surtout à des fins de gestion.

Mme Chelimsky: Exact.

Le sénateur Marsden: Dans cet article dont nous avons reçu une copie, vous discutez des aspects politiques, qui sont extrêmement intéressants.

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous nous parler un peu plus de ce qui, à votre point de vue, est le plus profitable? Quelle combinaison de ces types d'évaluations et de processus serait la meilleure pour réaliser les objectifs de l'évaluation—c'est-à-dire pour produire un effet et fournir des renseignements.

Mme Chelimsky: Il y a plusieurs façons de répondre à cette question. Vous devez reprendre ce qui pose problème. Parfois, pour un service du gouvernement, une évaluation du processus peut être d'une très grande importance s'il existe de véritables difficultés à trouver la meilleure méthode de prestation de services. On ne demanderait jamais au pouvoir exécutif de faire une évaluation des résultats si, en fait, le problème ne se trouve pas dans les résultats mais dans des dépenses excessives et que la question qui se pose est: «Comment pouvons-nous réduire les dépenses?»

Dans la plupart des autres cas, les véritables questions qu'on se pose sont celles-ci: De quelle utilité est ce programme? Qui sert-il? Les gens en sont-ils satisfaits? Fait-il une différence? La situation ne serait-elle pas la même sans le programme? Ce sont là des questions essentielles et primordiales que pose toute évaluation de programme. Ici vous visez vraiment la question de l'imputabilité en matière de gestion.

Dans de nombreux cas, ces dix dernières années, le GAO a reproché au pouvoir exécutif d'avoir changé le genre de questions posées. Dans nos documents de transition—et je ne sais pas si vous les avez vus—nous en avons traité en modifiant les caractéristiques de l'évaluation de programme en cours, en réduisant la somme d'argent qui y avait été affectée, et en produisant le même nombre d'évaluations. Tout cela pourrait vous

[Text]

tions. That might make you think that they had achieved a magnificent breakthrough in productivity. Not at all, they just changed the characteristics. They were simply quicker kinds of policy analyses that did not ask questions of effectiveness.

What we are really talking about here is what the question is that Congress or Parliament has for the particular program. In other words: Is this program wasteful? We know that it is a good program, but are they spending too much money? In other words, are they reaching people? Are the people who are supposed to benefit from this getting it?

In those cases process evaluations are fine, but the question could be: Is the program doing any good and how can we measure that? We are having this debate right now with regard to programs for the family. The question of measuring the well-being of families is no mean trick. That is a difficult issue. We have methodological questions there that are very complex. But we have to do this work because the question is: If we spend money to support the family, what difference does it make? Therefore, we have to know what we mean by family well-being.

I cannot give you a precise answer about how many evaluations there ought to be of a particular type, but all evaluations that are done should have the audience in mind that is implicitly posed by the question that is asked. Sometimes the audience will be the managers of the agencies, but in other cases it will be Congress, the public or whomever you like.

Senator Stewart: I have questions of different kinds—sort of a pot-pourri.

To what extent is the evaluation that takes place in Washington done in house and to what extent do you use outside or contract evaluators?

Ms. Chelimsky: You mean ours in my particular division?

Senator Stewart: Yes.

Ms. Chelimsky: Yes. All of our evaluations are done in house. That is the reason for hiring the kind of people that we did. However, we use many consultants during the process of doing our work.

I bring in consultants right from the beginning, when there is a question of deciding what the policy question is, because very often we will get a question from the Congress that is not researchable. Or would be so expensive to research that it would take all the GNP of the United States to do it. So that we need to operationalize it and be careful about what the question is and then get agreement from the Congress that, yes, it would be helpful to them to get the answer to that. At that point we bring in specialists in the areas that we are looking at. We bring them in again at the design phase, when we have decided what our plan will be for doing the evaluation. We then send out our work to a large number of consultants across the country when the draft is ready.

[Traduction]

faire penser que le service a réalisé un bond magnifique dans sa productivité. Pas du tout. On a seulement modifié les caractéristiques. Il s'agissait simplement de ce genre d'analyses de politiques plus rapides qui ne posent pas la question de l'efficacité.

Il s'agit véritablement de déterminer quelle est la préoccupation du Congrès ou du Parlement à l'égard de ce programme en particulier. En d'autres termes: Ce programme est-il une perte d'argent? Nous savons que c'est un bon programme, mais exige-t-il trop d'argent? En d'autres termes, atteint-il les gens? Les gens qui sont censés en profiter en bénéficient-ils?

Dans ces cas, l'évaluation du processus est pertinente, mais la question pourrait être: Obtient-on des résultats et comment pouvons-nous les mesurer? Nous sommes actuellement aux prises avec ce débat à l'égard des programmes destinés aux familles. Étudier le bien-être des familles n'est pas du tout facile. C'est une difficile question. Des problèmes complexes de méthodologie se posent. Mais nous devons les résoudre parce qu'il nous faut répondre à la question suivante: Si nous dépensons de l'argent à titre d'aide à la famille, quelle différence cela fera-t-il? Nous devons donc savoir en quoi consiste le bien-être de la famille.

Je ne peux pas vous donner de réponse précise quant au nombre d'évaluation d'un type particulier qu'il faudrait envisager, mais toutes les évaluations effectuées devraient tenir compte de l'audience qui est implicitement visée par la question à poser. Parfois cette audience sera composée de directeurs des organismes, mais, en d'autres cas, ce sera le Congrès, le public ou n'importe qui.

Le sénateur Stewart: J'ai des questions différentes à poser—un genre de pot-pourri.

Dans quelle mesure l'évaluation faite à Washington est-elle effectuée à l'interne et dans quelle mesure vous avez recours à des évaluateurs à la pige?

Mme Chelimsky: Vous voulez dire les nôtres, dans ma division en particulier?

Le sénateur Stewart: Oui.

Mme Chelimsky: Oui. Toutes nos évaluations sont effectuées à l'interne. C'est la raison pour laquelle nous engageons des gens comme ceux que nous avons. Toutefois, nous avons aussi recours à de nombreux consultants au cours de notre travail.

Je fais appel à des consultants dès le début, lorsqu'il s'agit de décider sur la question relative à la politique, parce que, très souvent le Congrès nous posera une question qui ne peut pas faire l'objet de recherche. Cela coûterait tellement cher de faire la recherche que cela coûterait la totalité du PNB des États-Unis. Nous devons donc la rendre opérationnelle et être prudents avec la question, puis obtenir l'approbation du Congrès, qu'en effet il leur serait utile d'obtenir la réponse à cette question. À ce stade, nous faisons appel à des spécialistes dans les domaines à l'étude. Nous les faisons de nouveau intervenir à la phase de la conception, lorsque nous avons décidé de notre plan d'évaluation. Nous distribuons ensuite nos travaux à un grand nombre de consultants dans tout le pays lorsque l'ébauche est prête.

[Text]

The chief question we want them to answer at that point is: In their view, the conclusions that we have come to really supported by the data that we have? Have we gone too far or have we been terribly timid? Either situation occurs. We can get very timid because there is so much data and we are really not sure, but in other cases we may go too far. Was that what you had in mind?

Senator Stewart: Yes.

Ms. Chelimsky: We do use them, but not to do the work.

Senator Stewart: I believe you said that 151 evaluations had been done by your organization?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Stewart: The results are published?

Ms. Chelimsky: Yes. I have brought a list with me so that everyone can order any report they want.

Senator Stewart: How public are they published?

Ms. Chelimsky: They are absolutely public. The GAO work is disseminated worldwide. All of it. It is absolutely available everywhere, in every country. When I was in Malaysia they showed me some of our blue books that were there; in China as well. It is very well disseminated.

Senator Stewart: Do congressmen use them in attacking some programs?

Ms. Chelimsky: Yes. They also use them in supporting programs.

Senator Stewart: Yes. I would assume that, but I am more interested in when they are attacking them.

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Stewart: That is very interesting.

In your examples you mentioned an evaluation regarding a military expenditure.

Ms. Chelimsky: Chemical warfare, yes.

Senator Stewart: How accessible are the programs in the defence department? Do they rejoice when they see you coming?

Ms. Chelimsky: They love us! It was so difficult in the old days for us to get into the defence department that Congress had to pass a law to tell them, "You will allow the General Accounting Office to come in and look at your work."

Even so, they dragged their feet; they do the kinds of things that I have read about in the deliberations of this committee. Ted Ketchum sent me some of the proceedings, so I have an idea that you are familiar with this. Nonetheless, over the long term we always get our data. We always end by getting it because the GAO has the possibility of writing a demand letter.

We exhaust all possibilities. We go to the program manager. We document each thing and telephone his boss. We do all of these things. We go steadily up the line. Up to that point, the

[Traduction]

La principale question à laquelle nous voulons qu'ils répondent à ce stade est la suivante: sont-ils d'avis que les conclusions auxquelles nous sommes parvenu sont vraiment appuyées par les données dont nous disposons? Sommes-nous allés trop loin ou avons-nous été extrêmement timides? La réponse est l'un ou l'autre cas. Nous pouvons être très timides parce qu'il y a tellement de données et nous ne sommes pas vraiment certains, mais dans d'autres cas, le personnel peut aller trop loin. Est-ce cela que vous aviez à l'esprit?

Le sénateur Stewart: Oui.

Mme Chelimsky: Nous employons des consultants, mais pas pour faire le travail.

Le sénateur Stewart: Je crois que vous avez dit que votre organisation a effectué 151 évaluations au total?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Stewart: Les résultats sont-ils publiés?

Mme Chelimsky: Oui. J'ai apporté avec moi une liste, de sorte que chacun puisse demander n'importe quel rapport.

Le sénateur Stewart: Qu'entendez-vous par publiés?

Mme Chelimsky: Ils sont absolument publics. Les travaux du GAO sont diffusés dans le monde entier. Tout. On les trouve partout, dans tous les pays. Lorsque j'étais en Malaysia, on m'a montré quelques-uns de nos livres bleus; en Chine aussi. C'est très bien diffusé.

Le sénateur Stewart: Les membres du Congrès les utilisent-ils pour critiquer certains programmes?

Mme Chelimsky: Oui. Ils les utilisent aussi pour appuyer des programmes.

Le sénateur Stewart: Je le suppose, mais je suis plus intéressé par les cas où ils les attaquent.

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Stewart: C'est très intéressant.

Dans vos exemples, vous avez mentionné une évaluation portant sur des dépenses militaires.

Mme Chelimsky: Des armes chimiques, oui.

Le sénateur Stewart: Dans quelle mesure le ministère de la Défense vous donne-t-il accès à ces programmes? Se réjouissent-ils de vous accueillir?

Mme Chelimsky: Ils nous aiment beaucoup! C'était tellement difficile autrefois, pour nous d'avoir accès au ministère de la Défense, que le Congrès a voté une loi lui ordonnant d'autoriser le «General Accounting Office d'avoir accès au Ministère et de vérifier votre travail».

Même avec cette loi, ils traînent les pieds; ils font ce que j'ai lu dans les délibérations de ce comité. Ted Ketchum m'a envoyé quelques procès-verbaux, et je pense que vous êtes familiers avec ça. Néanmoins, à la longue, nous obtenons toujours nos données. Nous finissons toujours par les avoir parce que le GAO a la possibilité d'écrire une lettre de requête.

Nous exploitons toutes les possibilités. Nous nous adressons au directeur du programme. Nous apportons des documents à l'appui de chaque élément et nous téléphonons à son patron.

[Text]

thing rests with me, but if we still cannot get our data, Mr. Bowsher will write what is called a demand letter according to the statute that allows us to have this data and we get it. We write very few demand letters. Agencies do not like to receive demand letters. That is generally it. But it takes a long time and slows up our work. Nevertheless, we do get our data.

Senator Stewart: I probably should have started off with this question, but will you tell us where the General Accounting Office is located in terms of the governmental structure?

Our Auditor General works for the Parliament of Canada. Does that body to which you are referring work for the President or for the Congress?

Ms. Chelimsky: We work for the Congress. Let me give you more background. The Congress has four agencies—well, there are a few other minor ones. Of the four major agencies, the first developed was the Library of Congress, which is now the Congressional Research Service. Approximately 1,200 people work for that service.

The General Accounting Office came into being in 1921. That is also when the Bureau of the Budget was created. The Bureau of the Budget, of course, became necessary because of the income tax legislation that was passed in 1914. Approximately 5,000 people work for the General Accounting Office.

Not until 1972 was another legislative agency created, and that was the Office of Technology Assessment. That agency basically does prospective work, thinking about what the likely effect of new technology will be.

Then in 1974 the Congressional Budget Office was created, which looks at what will occur if the budget is changed in a particular way. So there are four legislative agencies, all of which are creatures of the Congress.

Senator Stewart: If by some sort of a miracle you were transferred to Ottawa and were given a place in our government structure comparable to the one you now have in Washington, you would be working part of the time for the Senate.

Ms. Chelimsky: Absolutely. All of the four agencies are on call to receive questions from the Senate or from the House.

Senator Stewart: I ask that because over the years under our system there has been discontent with regard to authorization of what we call supply.

Unlike the United States government, our expenditure program proposals come from the executive government, and the executive government asks for aids and supplies, or appropriation. Historically, these requests were dealt with in a committee of the House of Commons called the Committee of Supply, which just did not work.

Approximately 22 years ago it was decided that these requests for money votes would go out to the various standing committees, Veterans Affairs, Public Works, and so forth.

[Traduction]

Nous faisons toutes ces démarches. Nous remontons la voie hiérarchique. Jusque là, ça dépend de moi, mais si nous ne pouvons toujours pas avoir les documents, M. Bowsher écrit ce qui s'appelle une lettre de requête, conformément à la loi qui nous permet d'obtenir des données, et nous les obtenons. Nous adressons très peu de lettres de requêtes. Les organismes n'aiment pas en recevoir. Ça suffit généralement. Mais cela prend beaucoup de temps et ralentit notre travail. Nous obtenons néanmoins les documents.

Le sénateur Stewart: J'aurais dû probablement commencer par cette question, mais pouvez-vous nous dire où se situe le GAO dans la structure gouvernementale?

Notre vérificateur général travaille pour le Parlement du Canada. L'organisme dont vous parlez travaille-t-il pour le Président ou pour le Congrès?

Mme Chelimsky: Nous travaillons pour le Congrès. Permettez-moi de vous donner plus de détails. Le Congrès chapeaute quatre organismes—et quelques autres qui sont moins importants. Parmi les quatre grands organismes, le premier qui a été mis sur pied est la bibliothèque du Congrès, qui s'appelle maintenant le Congressional Research Service. Environ 1 200 personnes travaillent pour ce service.

Le General Accounting Service a vu le jour en 1921. À la même époque, on a créé le Bureau of the Budget qui, naturellement, est devenu nécessaire à la suite de l'adoption, en 1914, de la loi sur l'impôt sur le revenu. Environ 5 000 personnes travaillent au General Accounting Office.

Ce n'est qu'en 1972 qu'un autre organisme législatif, nommé Office of Technology Assessment, a été créé. Celui-ci effectue surtout du travail de prospective, et étudie les incidences possibles des nouvelles technologies.

Ensuite, en 1974, le Congressional Budget Office a été créé. On lui a confié comme mandat l'étude des effets d'éventuelles modifications apportées au budget. Il y a donc quatre organismes législatifs, qui ont tous été créés par le Congrès.

Le sénateur Stewart: Si, par un miracle quelconque, vous étiez mutée à Ottawa et qu'on vous offrait un poste dans notre structure gouvernementale comparable à celui que vous occupez maintenant à Washington, vous travaillerez à temps partiel pour le Sénat.

Mme Chelimsky: Absolument. Les quatre organismes reçoivent des demandes de renseignements du Sénat ou de la Chambre des représentants.

Le sénateur Stewart: Je vous ai posé cette question parce qu'au fil des ans, notre système a donné lieu à des mécontentements à propos de l'autorisation de ce que nous appelons les crédits.

Contrairement au gouvernement des États-Unis, nos propositions sur le programme de dépenses viennent du pouvoir exécutif, et l'exécutif demande de l'aide et des crédits. Traditionnellement, ces demandes étaient traitées par un comité de la Chambre des Communes, appelé le Comité des subsides, mais cela ne fonctionnait tout simplement pas.

Il y a environ 22 ans, il a été décidé que les demandes de subsides seraient acheminées à divers comités permanents: Anciens combattants, Travaux publics, etc. Bien que le modèle

[Text]

Although the model looks good, it does not work. The members of the House of Commons do not do their duty.

We study the Estimates because of our role in our Parliament, but because of that role we do not feel any general responsibility for an oversight over the whole system of estimates. Really all we have in the way of program evaluation is executive evaluation and evaluation by Treasury Board. I have begun to think that it may well be that we need something comparable to the agency that we are hearing about located in Washington. Perhaps that agency would not work for this House exclusively, but for both Houses.

As the witness has said, Mr. Chairman, when a program is in place, it has its clients and its bureaucrats, all of whom have understandable interests. Regardless of how tough the Minister of Finance is, or the Treasury Board is, it is difficult to prune these programs let alone eliminate them.

You are familiar with the parliamentary system. Do you see any difficulties that we would have if we were to create a body with the general aims that your agency has, namely, prospective evaluation and retrospective evaluation? Do you see any difficulties which would relate not to the peculiarities of Canadian politicians, but to the structure?

Ms. Chelimsky: There are a few. I notice in the proceedings that people talk a lot about cross-departmental evaluation. We do not do those very well in the United States either. I think that is largely because of the way our Congress is set up with rather fragmented committees that deal with only one particular subject. So the evaluation generally speaks to committee-oriented questions which have to do with whatever is the jurisdiction of those committees.

I do not see any reason, outside of that, as to why it would not be possible to do what you want within the framework of the Parliament of Canada. Obviously, you will have political tensions and stresses that arise because of the way the structure is constituted. Program evaluation will not help you with that. What it will help you with is in getting a structured and systematic—based-on-data—analysis of what is happening in a program, or what its effects are.

That is what we call evaluating executive branch evaluations. That is the way the chemical warfare program that we stopped worked. We looked at the agency evaluations of effectiveness that they had done of the Bigeye bomb, and they could not stand up. In fact, the agency was obliged to admit that they had fudged the reliability estimates.

So although we talk about program evaluation in terms of perfection and the ideal, in practice what it boils down to is remedying what is often a grievous lack of knowledge, and getting an enormous amount of help from a good systematic look at a program. Yes, I think it can be helpful. I do not see any reason why Canada could not do that.

[Traduction]

semble valable, il ne fonctionne pas. Les membres de la Chambre des Communes ne font pas leur travail.

Nous étudions le budget des dépenses en raison de notre rôle au Parlement, mais à cause de ce rôle précisément, nous ne nous sentons pas responsables de la surveillance générale de l'administration du budget des dépenses dans son ensemble. En réalité, tout ce dont nous disposons en matière d'évaluation de programme, ce sont l'évaluation administrative et l'évaluation faite par le Conseil du Trésor. Je commence à penser que nous pourrions bien avoir besoin de quelque chose de comparable à l'organisme dont on nous parle et qui est situé à Washington. Peut-être que cet organisme ne travaillerait pas exclusivement pour cette Chambre-ci, mais pour les deux Chambres.

Comme l'a mentionné le témoin, monsieur le président, lorsqu'un programme est en place, il a ses clients et ses bureaucrates, qui ont tous des intérêts compréhensibles. Aussi dur que puisse être le ministre des Finances ou le Conseil du Trésor, il leur est difficile de couper dans les programmes, pour ne pas dire de les éliminer.

Vous connaissez bien le système parlementaire. Voyez-vous des difficultés si nous devons créer un organisme visant les mêmes objectifs que le vôtre, soit l'évaluation prospective et l'évaluation rétrospective? Voyez-vous une difficulté quelconque liée non pas aux singularités des politiciens canadiens, mais à la structure?

Mme Chelimsky: Il y en a quelques-unes. Je remarque dans les procès-verbaux que les gens parlent beaucoup d'évaluations inter-ministérielles. Elles ne sont pas très bien faites aux États-Unis non plus. Je crois que c'est, en grande partie, à cause de la façon dont notre Congrès est constitué, avec des comités plutôt fragmentés qui traitent seulement d'un sujet en particulier. Ainsi, l'évaluation est généralement dirigée vers des questions qui relèvent des comités et qui portent sur leur compétence, de quelque nature qu'elle soit.

En dehors de cela, je ne vois aucune raison qui empêcherait de faire ce que l'on veut dans le cadre du Parlement du Canada. Il va de soi que vous aurez des tensions politiques à cause de la façon dont la structure est constituée. L'évaluation des programmes ne vous aidera pas en cela. Cela vous aidera à obtenir une analyse bien structurée et systématiquement, basée sur des données, sur ce qui se passe au sein du programme.

C'est ce que nous appelons une évaluation de celles faites par le pouvoir exécutif. C'est de cette façon que nous avons interrompu le programme d'armes chimiques. Nous avons examiné les évaluations de l'efficacité de la bombe Bigeye, qui étaient simplement pas réalistes. En fait, l'organisme a été obligé d'admettre qu'il avait triché sur les estimations de fiabilité.

Ainsi, bien que nous parlions d'évaluation de programmes en termes de perfection et de ce qu'elle permet de réaliser idéalement dans la pratique, cela revient réellement remédier à une grave lacune de connaissances et obtenir à une aide considérable en analysant un programme de façon systématique. Oui, je crois que cela peut être utile. Je ne vois pas de raison pourquoi le Canada ne pourrait pas faire cela.

[Text]

I think it also depends on the questions that are asked. Parliament has to ask those questions.

Senator Bolduc: The title of your body is the General Accounting Office, but the boss is the Auditor General of the United States.

Ms. Chelimsky: The Comptroller General. It is different from Canada. He is in the legislative branch, but he is called the Comptroller General.

Senator Bolduc: But he is an auditor?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Bolduc: So in the General Accounting Office your division is responsible for program evaluation.

Ms. Chelimsky: And methodology.

Senator Bolduc: And the 5,000 people you mentioned, is that total staff in the GAO?

Ms. Chelimsky: The entire GAO.

Senator Bolduc: Most of those employees are on the auditing side.

Ms. Chelimsky: Yes.

One of my missions, when I came in, was to send as many social scientists to the other divisions as was possible. Over the past ten years we have transferred some 70 people to other divisions. We only have 76 professional staff in all, so you can see that was quite an important mission for our group.

There are seven divisions in the General Accounting Office, three technical divisions and four program divisions. We are one of the technical divisions.

Senator Bolduc: I suppose that you are familiar with the role of the Auditor General of Canada.

Ms. Chelimsky: Yes, very much so.

Senator Bolduc: The law was changed ten years ago so that the Auditor General now makes what are called comprehensive audits. Are you familiar with that?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Bolduc: Is there much of a difference between what you call program evaluation and comprehensive auditing?

Ms. Chelimsky: The biggest difference I have noticed is that they do not do evaluations themselves, they look only at other people's evaluations. That, of course, is a very different thing.

Doing an evaluation, determining a cause and effect process, saying that, yes, there is reason to believe that this program had this effect, requires different staff from those required to audit program evaluations. So it is a very different process.

Senator Stewart: In Canada we have two kinds of appropriations, statutory appropriations and annual appropriations. Respecting statutory appropriations, Parliament authorizes

[Traduction]

Je crois que ça dépend aussi des questions posées. Le Parlement doit poser ce genre de questions.

Le sénateur Bolduc: Le nom de votre organisme est le General Accounting Office, mais le chef est le Vérificateur général des États-Unis.

Mme Chelimsky: Le Contrôleur général. Ce n'est pas comme au Canada. Il représente le pouvoir législatif, mais il s'appelle Controller General.

Le sénateur Bolduc: mais il est vérificateur?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Bolduc: Ainsi, dans le General Accounting Office, votre division est chargée de l'évaluation des programmes.

Mme Chelimsky: Et de la méthodologie.

Le sénateur Bolduc: Et les 5 000 employés dont vous avez parlés composent la totalité du personnel du GAO?

Mme Chelimsky: De tout le GAO.

Le sénateur Bolduc: La plupart de ces employés font de la vérification.

Mme Chelimsky: Oui.

L'une des mes tâches, lorsque je suis rentrée, a été d'affecter le plus possible de spécialistes en sciences sociales à d'autres divisions. Au cours des dix dernières années, nous avons muté quelque 70 personnes dans d'autres divisions. Nous n'avons que 76 professionnels, et vous voyez par là que c'était une mission importante pour notre groupe.

Il y a sept divisions dans le General Accounting Office, trois divisions techniques et quatre divisions chargées des programmes. Nous sommes l'une des divisions techniques.

Le sénateur Bolduc: Je suppose que vous connaissez bien le rôle du Vérificateur général du Canada.

Mme Chelimsky: Oui, très bien.

Le sénateur Bolduc: La loi a été modifiée il y a dix ans et maintenant le Vérificateur général fait ce qu'on appelle des vérifications globales. Êtes-vous familières avec cela?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Bolduc: Y a-t-il beaucoup de différences entre ce que vous appelez une évaluation de programme et une vérification globale?

Mme Chelimsky: La plus grande différence que j'ai remarquée est que le Vérificateur général ne fait pas les évaluations lui-même, mais qu'il n'examine que les évaluations faites par d'autres. Ça, naturellement, c'est quelque chose de très différent.

Pour effectuer une évaluation, déterminer les causes et les effets, dire qu'il y a raison de croire que ce programme a eu tel effet, il faut un personnel différent de celui qui est nécessaire pour faire les évaluations de vérification de programmes. C'est donc un processus très différent.

Le sénateur Stewart: Au Canada, nous avons deux genres de crédits, les crédits budgétaires et les crédits annuels. En ce qui concerne les premiers, le Parlement autorise l'envoi de chèques

[Text]

cheques to be sent to eligible persons, such as those eligible to receive the Old Age Security.

Respecting annual appropriations, the technical term is "for the service of the Crown." That is to pay civil servants, the army, and so forth.

We see that the part of the money which is estimated to be required for any fiscal year—the part that is statutory—creeps up. It is now at a point where I think 70 per cent of it is on a statutory basis, and if Parliament never met, the law would authorize those expenditures.

Can you give us, on any reasonably comparable basis, an idea of the relationship that exists between permanently-mandated expenditure and temporary expenditure in the United States?

Ms. Chelimsky: I cannot. That is not an area that I have looked into.

Senator Stewart: You understand why that is of real importance to us, because the more programs that are on a permanently-financed basis, the less likelihood there is that the Treasury Board, in preparing the Estimates for any year, is going to focus on the request that comes from the department.

We have in Canada for various reasons a fair number of programs under which money is transferred to other jurisdictions, such as the provincial governments. There is uneasiness as to what really happens. Let us take the area of post-secondary education.

It is said, and I believe it is largely true, that some provincial governments manage, one way or another, to use the money that comes from Ottawa for purposes other than those intended by Parliament.

I am sure you have some comparable programs. We call these shared-cost programs.

Ms. Chelimsky: We have block grant programs.

Senator Stewart: How do you evaluate programs where the actual front line of expenditure is not directly under the jurisdiction of the Congress?

Ms. Chelimsky: We have looked at block grants and we have been asked questions about discretionary funds that have been partially authorized by the federal government and partially subscribed by the states with matching funds. I was just thinking that there is something analogous in the United States with regard to what we do or do not look at with evaluation. When there is national consensus on a subject, as there is on defence, or as there has been on moving from categorical grants to block grants, we do not look very carefully at those subjects.

Somebody made the point some years ago that the Social Security Administration, on which we have national consensus, spends \$100 billion a year that nobody ever looks at, but we look with the greatest detail at the welfare programs, which spend very much less, but on which there is little consensus. We have not looked very well at state spending and block grants for that reason. But even if we did, I do not think that

[Traduction]

aux personnes admissibles, par exemple à la pension de vieillesse.

En ce qui concerne les seconds, le terme technique est «pour le service de la Couronne». C'est-à-dire pour payer les fonctionnaires, l'armée, etc.

Nous constatons que la fraction des crédits budgétaires pour toute année financière augmente lentement. Nous en sommes maintenant à un point où, je crois, 70 pour cent des crédits sont des crédits budgétaires et, si le Parlement ne se réunissait jamais, la loi autoriserait ces dépenses.

Pouvez-vous nous donner, sur une base raisonnable de comparaison, une idée de la relation qui existe, aux États-Unis, entre une dépense autorisée de façon permanente et une dépense temporaire.

Mme Chelimsky: Je ne peux pas. Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner ce domaine.

Le sénateur Stewart: Vous comprenez pourquoi cela est très important pour nous, parce que plus il y a de programmes financés de façon permanente, moins il est vraisemblable que le Conseil du Trésor, dans la préparation du budget des dépenses pour une année quelconque, se penchera sur la demande qui vient du ministère.

Nous avons au Canada, pour diverses raisons, un nombre assez important de programmes en vertu desquels l'argent est transféré à d'autres juridictions, par exemple, aux gouvernements des provinces. Ce qui se produit en réalité est inquiétant. Prenons par exemple le domaine de l'enseignement post-secondaire.

On dit, et je crois que c'est vrai en grande partie, que certains gouvernements provinciaux s'arrangent, d'une façon ou d'une autre, pour utiliser l'argent qui vient d'Ottawa à des fins autres que celles qui sont prévues par le Parlement.

Je suis certain que vous avez des programmes comparables. Nous les appelons des programmes à frais partagés.

Mme Chelimsky: Nous avons des programmes subventionnés globalement.

Le sénateur Stewart: Comment évaluez-vous des programmes dont les dépenses réelles ne relèvent pas directement de la compétence du Congrès?

Mme Chelimsky: Nous avons examiné les subventions globales et on nous a posé des questions sur les fonds discrectionnaires qui ont été en partie autorisés par le gouvernement fédéral et en partie souscrits, par les États, avec des fonds correspondants. Je pensais que nous avions aux États-Unis quelque chose d'analogue en ce qui concerne ce que nous examinons ou ce que nous n'examinons pas lors de l'évaluation. Lorsqu'il y a un consensus national sur un sujet, comme sur la défense, ou lorsqu'on est passé des subventions catégorisées en subventions globales, on n'examine pas à fond ces sujets.

Il y a quelques années, quelqu'un a soulevé le point que la Social Security Administration, au sujet de laquelle il y a un consensus national, dépense 100 milliards de dollars par an, que personne n'étudie avec attention, alors que nous examinons dans le plus petit détail les programmes de bien-être social, qui dépensent beaucoup moins, mais au sujet desquels il n'y a que fort peu de consensus. Nous n'avons pas bien examiné les

[Text]

the question you are posing would be an evaluation. It would probably be an audit, a compliance audit. It would be a question of whether in fact the states were doing what the Congress intended them to do, which is generally not what we are asked to do in my division. We would be asked, rather, this question: We put this money in; we changed this policy in this way; did it make any difference to the people we were trying to help? It is a different kind of question. The business of compliance, though, the question of how to audit for that, is, I think, very well understood and that ought to be accessible to you.

Senator Stollery: My question follows on this point. Everybody who has served in Parliament has a story similar to the one you mentioned, yourself, where you thought you had dealt with something 20 years ago, yet 20 years later you are still hearing about it. One of the things that comes to mind is job training.

When I first came to Parliament about 20 years ago we were told that in terms of job training Canada was terrible. In Europe, Germany is always the example used. We were told that Germany was far ahead of us in producing trained workmen, tradesmen and so on and that we were going to deal with it. We were told that the government had a program that would go through the House of Commons. As Senator Stewart has said, the system in the House of Commons—and our chairman served as a very distinguished chairman of the Public Accounts Committee in the House of Commons for some time and knows a lot about it—does not work. The partisan nature of the House of Commons committees has a lot to do with this. I was a member of those committees for many years and they do not work. The questioning is always superficial. Otherwise, it becomes a challenge to the government and the government members are defending that challenge. The actual questions are never asked and never answered.

Back to job training. A program on job training will be announced and a few years later we will hear with great fanfare a minister of the federal government say that job training in Canada does not work, that we are falling behind the Germans and that we have developed some fantastic system of producing skilled tradesmen. We hear that German tradesmen are emigrating to Canada because we do not have enough of them here, so we are going to have our job training program and it is going to resolve this. Another five years goes by and we hear another minister discovering the same thing. So you say to yourself: Well, what happened? I thought we had dealt with this. Of course, we never seem to have dealt with it. Every government that wants to cut back on unemployment insurance says, "Well, we won't pay unemployment insurance. We will put the money into job training"—the same thing they said 20 years ago.

[Traduction]

dépenses des états ni les subventions globales, pour cette raison. Mais même si nous l'avions fait, je ne pense pas que la question que vous avez posée serait une évaluation. Ce serait probablement une vérification, une vérification de conformité. Il s'agirait de savoir si, en fait, les États font ce que le Congrès leur demande de faire, ce qui n'est généralement pas le rôle de ma division. On nous poserait, plutôt, la question suivante: Nous avons investi tant d'argent; nous avons modifié cette politique de cette façon; est-ce que cela a fait une différence quelconque pour les gens que nous tentons d'aider? C'est une question différente. Cependant, à propos de la conformité, la façon de faire la vérification est, je crois, très bien comprise et devrait vous être accessible.

Le sénateur Stollery: Ma question fait suite à ce point. Toute personne qui a travaillé au Parlement a connu une histoire semblable à celle que vous avez vous-même mentionnée, où l'on pensait avoir réglé une affaire il y a une vingtaine d'années et pourtant, on continue d'en entendre parler 20 ans plus tard. Ce qui me vient à l'esprit, c'est la formation professionnelle.

Lorsque je suis entré au Parlement il y a une vingtaine d'années, on nous a dit que le Canada était déplorable sur le plan de la formation professionnelle. En Europe, l'Allemagne est toujours citée comme exemple. On nous disait que l'Allemagne nous précédait de loin dans la formation des ouvriers, des artisans, etc, et que nous allions nous aussi nous occuper de ce problème. On nous a dit que le gouvernement avait un programme qui serait voté à la Chambre des communes. Comme l'a mentionné le sénateur Stewart, le système à la Chambre des communes—et notre président, qui a assuré très dignement la présidence du Comité des comptes publics à la Chambre des communes pendant quelque temps, connaît beaucoup de choses là-dessus—ne fonctionne pas. La nature partisane des comités de la Chambre des communes y est pour beaucoup. J'ai été membre de ces comités pendant de nombreuses années et j'avoue que le système ne fonctionne pas. La critique est toujours superficielle. Sinon, elle devient un défi lancé au gouvernement et les membres de celui-ci le défendent. Les questions concrètes ne sont jamais posées et n'obtiennent jamais de réponses.

Revenons à la formation professionnelle. On nous annonce un programme sur la formation professionnelle et, quelques années plus tard, un ministre du gouvernement fédéral déclare en fanfare que la formation professionnelle au Canada ne fonctionne pas, que nous sommes loin derrière les Allemands et que nous avons conçu un système fantastique pour produire des ouvriers qualifiés. Nous entendons que les ouvriers allemands émigrent au Canada parce qu'ils nous en manquent ici, que nous allons avoir notre programme de formation professionnelle et que cela résoudra le problème. Encore cinq autres années se sont écoulées et nous entendons un autre ministre qui découvre la même chose. On se demande alors: Qu'est-ce qui s'est passé? Je pensais que nous avions déjà réglé ce problème. Naturellement, il semble que nous ne l'avons jamais réglé. Chaque gouvernement qui veut réduire les dépenses d'assurance-chômage dit «Nous ne payerons plus d'assurance-chômage. Nous investirons dans la formation professionnelle»—ce qu'ils disaient il y a vingt ans.

[Text]

What happens, I think, in Canada—and this is where Senator Stewart's point comes in—is that there is a jurisdictional problem. The federal government will announce the problem of job training and then make an arrangement with the province. I do not know this for certain, but I think a lot of this is administered by the province. Provinces administer education, after all, and job training has some educational aspect to it. What I want to know is this: With Canadian fragmentation being the way it is, you have a program announced by the federal government, funded partially by a province and partially by the federal government and actually administered by local schools. How is it ever evaluated? Do you think that the lack of evaluation is the reason why we keep hearing about it every three or four years?

Ms. Chelimsky: I do not know what the role of evaluation is in what has happened in the past. I can tell you what I think it is in the United States. When I first went into the General Accounting Office there was a program called CETA, which was the Comprehensive Evaluation and Training Administration. It was riddled with scandal. It had been administered very much as you described, by the federal government, the states and the localities. A lot of money went to urban centres.

I thought that we ought to look at it in a serious way to see whether it had done any good. I felt we should look at it from the point of view of different populations; in other words, look at the experience of blacks, Hispanics, women and the people for whom this program had been created, to see if doing some kind of comparative analysis on the data that we knew had been collected could show whether the program had helped those people. The program in Washington had been run by a social scientist, Ernie Stromsdorffer, who had set up a really good data system that nobody to my knowledge had used much. I thought that we should do a program evaluation and see what had happened in the program. We did it and it is available to you if you want to look at it. We found, lo and behold, that there was a net favourable difference for the earnings of minority women due to that program. We also found a really strange thing. Some people in Congress and elsewhere had announced that private, on-the-job training was the right way to go. When we looked at what had happened in the CETA program, we found that the people intrinsically most likely to succeed were the ones who had been sent to on-the-job training programs and the people who were predictably destined to fail were sent to classroom training. So the success of on-the-job training was no big surprise. It was a self-fulfilling prophesy. What is interesting is that the program had been so discredited in the Congress because of the fraud and abuse that had gone on that we could not find anyone to listen to our findings. Not one congressman, not one senator—nobody wanted to hear that there was anything good about the CETA program.

[Traduction]

Ce qui se passe, je crois, au Canada—et c'est ici qu'entre en jeu la question soulevée par le sénateur Stewart—c'est un problème de compétence. Le gouvernement fédéral annonce la question de la formation professionnelle et prend des dispositions avec la province. Je ne suis pas certain, mais je crois qu'une grande partie de ce programme est administrée par la province. Les provinces sont responsables de l'éducation, après tout, qui est l'un des aspects de la formation professionnelle. Ce que je veux savoir est ceci: compte tenu de la fragmentation du Canada, lorsque le gouvernement fédéral annonce un programme, financé en partie par une province et en partie par lui-même et géré en fait par les écoles régionales. Comment est-il évalué? Pensez-vous que le manque d'évaluation est la raison pour laquelle nous n'arrêtons pas d'entendre cela tous les trois ou quatre ans?

Mme Chelimsky: Je ne connais pas le rôle de l'évaluation dans ce qui s'est passé avant. Je peux vous dire ce qu'il me semble être aux États-Unis. Lorsque je suis entrée au General Accounting Office, il y avait un programme appelé CETA, pour *Comprehensive Evaluation and Training Administration*. Il était truffé de scandales. Il était géré d'une façon qui ressemble beaucoup à ce que vous avez décrit, par le gouvernement fédéral, les États et les localités. Beaucoup d'argent allait aux centres urbains.

Je pensais que nous devions étudier ce programme d'une façon sérieuse pour voir si nous avions réalisé quelque chose de bien. Je pensais que nous devions l'étudier du point de vue des différentes populations; en d'autres termes, des minorités en règle générale, les Noirs, les hispanophones, les femmes et les gens pour qui ce programme avait été créé, pour voir si une très bonne analyse comparative à l'aide des données qui, à notre connaissance, avaient été rassemblées, serait en mesure d'indiquer si le programme avait été utile pour ces gens. Le programme à Washington avait été confié à un spécialiste en matière de sciences sociales, Ernie Stromsdorffer. Il avait mis sur pied un très bon système de données que personne, à ma connaissance, n'avait jamais utilisé. J'estimais que nous devions faire une évaluation de programme pour voir ce qui s'y passait. Nous l'avons fait, il est à votre disposition si vous voulez en prendre connaissance. Nous avons trouvé, tenez-vous bien, qu'il y avait grâce à ce programme une nette différence positive en ce qui concerne le revenu des femmes des minorités. Nous avons aussi relevé un élément vraiment étrange. Certains membres du Congrès et d'ailleurs avaient annoncé que la formation professionnelle en cours d'emploi dispensée par le secteur privé était la bonne voie à suivre. Lorsque nous avons examiné ce qui s'était passé dans le programme CETA, nous avons appris que les gens les plus susceptibles de réussir étaient ceux qui avaient suivi des programmes de formation en cours d'emploi, et ceux qui étaient voués, de façon prévisible, à l'échec avaient été inscrits à des programmes de formation en classe. Ainsi, le succès de la formation professionnelle en cours d'emploi n'était pas une grande surprise. Une prophétie qui s'était accomplie toute seule. Ce qui est intéressant, c'est que le programme avait été tellement discrédité au Congrès, à cause de la fraude et des infractions qui s'étaient produites, que nous n'avons trouvé personne pour écouter nos conclusions. Pas un seul représentant, pas un seul sénateur—personne ne voulait

[Text]

So you have this mixture of politics and program evaluation that sometimes defeats the finding over the short term, but I am optimistic enough to believe that with a lot of persistence you eventually achieve certain results. We have now had eight years of what we call JTPA, which is based on the private on-the-job training. Soon someone is going to say that is a failure. I have not wanted to do a program evaluation of this program because I do not want to come out with my findings at the wrong time, but we will eventually. My sense is that we are going to be developing better job training programs in the future.

Next year we have decided to try to identify promising practice in a lot of areas. We intend to look at the different states and see what programs and data they have that show results. Of course with job training you want to see people move into a job that has a future, not just any job. How long do they stay there? That is crucial because the business of getting a job is nothing if you do not measure how long that job lasts. We want to find promising practice, and the idea would be to recommend that the executive branch look at these programs, mount a demonstration program and seriously evaluate it. In other words, we think a four or five-year phase in of work has to be done in those areas in which we do not know the answers.

Senator Stollery: That sounds like a good idea to me. Our job training programs are not made public, and of course you know how the examination of them is done. Do you have any advice for us with respect to the Canadian situation? I do not think the U.S. has the powerful provincial jurisdictions we have. It seems to me that if the federal government decides it is going to evaluate the money that it has contributed to a program, having announced it—

Ms. Chelimsky: And looks at all the programs.

Senator Stollery: Yes. How do they deal with this fragmentation when they are dealing with a powerful provincial administration that has priorities of its own?

Ms. Chelimsky: Program evaluation is always going to be subject to politics. There is no question as to which is stronger. Politics is stronger. Evaluation makes a claim to modify what people think. It basically says that it wants to bring the best information it can find into the political process so that people can look at the facts. In some cases, the data are not conclusive. Job training is one of those areas. It is an intractable problem in some cases.

But over the long term people change their views when faced with data. There are some evaluations that are extremely clear. For example, our evaluation on the drinking age laws was absolutely clear. At that time many states had laws saying

[Traduction]

savoir qu'il y a avait quelque chose de bon dans le programme CETA.

Ainsi, vous avez ce mélange de politique et d'évaluation de programmes qui parfois, à court terme, nuisent aux conclusions, mais je suis suffisamment optimiste pour croire qu'à force de patience, on aboutit à la longue à certains résultats. Nous avons maintenant connu pendant huit ans ce que nous appelons la JTPA, qui est basée sur la formation privée en cours d'emploi. Quelqu'un va bientôt déclarer que c'est un échec. J'ai refusé de faire une évaluation de ce programme parce que je ne veux pas présenter des résultats à un moment inopportun, mais nous la ferons éventuellement. Je crois qu'à l'avenir nous allons élaborer de meilleurs programmes de formation professionnelle.

L'année prochaine nous avons décidé d'examiner des pratiques qui se sont révélées prometteuses dans un grand nombre de domaines. Nous avons l'intention d'examiner, auprès de différents états, ceux de leurs programmes et leurs données qui donnent des résultats. Naturellement, en matière de formation professionnelle, on veut voir des gens s'orienter vers un emploi qui a de l'avenir, pas seulement vers n'importe quel emploi. Combien de temps vont-ils y rester? C'est une question cruciale parce que trouver un emploi n'est rien si l'on ne mesure pas la durée de cet emploi. Nous voulons trouver une méthode prometteuse en vue de recommander que le pouvoir exécutif examine ces programmes, élabore un programme de démonstration et l'évalue sérieusement. En d'autres termes, nous pensons qu'une phase de quatre ou cinq ans de préparation du travail est nécessaire dans les domaines où nous ne connaissons pas les réponses.

Le sénateur Stollery: Ce me semble une bonne idée. Nos programmes de formation professionnelle ne sont pas rendus publics, et, naturellement, vous savez comment se fait leur évaluation. Avez-vous une recommandation quelconque à nous faire au sujet de la situation canadienne? Je ne crois pas qu'aux États-Unis il y a de puissantes juridictions provinciales comme ici. Il me semble que si le gouvernement fédéral décide d'évaluer l'usage des fonds qu'il a versés dans un programme, après l'avoir annoncé—

Mme Chelimsky: Et qu'il examine tous les programmes.

Le sénateur Stollery: C'est cela. Comment font-ils face à cette fragmentation de pouvoir au niveau des provinces, lorsqu'ils ont affaire à une administration provinciale puissante, qui a ses propres priorités?

Mme Chelimsky: L'évaluation de programmes sera toujours assujettie à la politique. Il n'y a aucun doute à propos de qui est la plus forte, c'est la politique, qui est la plus forte. L'évaluation exige de modifier ce que pensent les gens. Elle dit, en gros, qu'elle veut apporter au processus politique la meilleure information possible, de sorte que les gens puissent examiner les faits. Dans certains cas, les données ne sont pas concluantes. La formation professionnelle est l'un de ces cas. C'est un problème insoluble dans certains cas.

Mais, à long terme, les gens modifient leur point de vue lorsqu'ils sont confrontés aux données. Certaines évaluations sont extrêmement claires. Par exemple, notre évaluation des lois relatives à l'âge minimum de consommation d'alcool était

[Text]

that kids had to be 21 in order to drink. But many of the liquor interests in the states were saying that it is absurd and it is politically not right to send these kids to war yet not let them drink. We looked at the evaluations that had been done, and we found some excellent work. There was a very clear effect on fatalities attributable to the drinking-age laws. We had 14 strong evaluations, and we said it was quite clear that having these laws made a big difference in fatalities. The Supreme Court then used the evaluation to show—when there was the inevitable challenge—that it did not have to worry about the question of whether having the drinking-age laws reduces fatalities or not. The real question they could then address was the constitutionality of imposing these drinking age laws upon the states.

Then the whole situation turned around. The states stopped changing their laws, and the 16 states that didn't have these laws enacted them. We are credited with saving over 1,000 lives in the year 1987 alone because of our evaluation. It was very clear data. It would be very hard to look at that data and not believe it. But in other cases you have the traditional half-full, half-empty situation. Sometimes it is hard for the honest evaluator to make a case. You have to expect that.

Senator Stollery: If the evaluation works and you come from a region of the country where they use a program, I suppose if the taxpayer learns that the program for which they are paying does not work, does this have an effect on the local congressman or newspaper editorialist?

Ms. Chelimsky: Yes, it does. It is very powerful when the GAO says that a program does not work because of the dissemination of our reports, the fact that the constituency will find out about it and, in general, the public nature of it all. It is very powerful. We are very careful not to be wrong, and we are usually moderate in the terms we use. It is very rare for us to say flatly that something does not work, but we have. We said it for chemical warfare and many other recent issues. We are about to say it in several other areas as well. Yes, it has a powerful effect.

That is, in fact, one of the things that stops us. Recently we found that using chemotherapy as a treatment for breast cancer does not have the effect on survival rates that had been predicted from the clinical trials. That poses a conundrum to us. We do not know that it does not work; we just know that what was predicted has not occurred. That means that someone ought to be looking into that. Is something the matter with the clinical trials? Were they perhaps not performed on the people for whom therapies have been used later? Were the treatments inexpertly used in the field? Did the physicians perhaps not apply them properly? There are many factors that

[Traduction]

absolument claire. À l'époque, beaucoup d'états avaient des lois fixant à 21 ans l'âge minimal de consommation de l'alcool. Mais un grand nombre de régions des alcools aux États-Unis disaient qu'il était absurde et injuste, politiquement parlant, d'envoyer des jeunes à la guerre mais de leur interdire de consommer de l'alcool. Nous avons examiné les évaluations qui avaient été effectuées, et nous avons trouvé qu'un excellent travail avait été fait. Les lois fixant l'âge minimal de consommation d'alcool ont en une incidence très évidente sur le plan de accidents mortels. Nous avons recueilli 14 évaluations solides, et nous avons dit qu'il était tout à fait évident que l'application de ces lois se traduisait par une forte diminution du nombre d'accidents mortels. La Cour suprême a alors utilisé l'évaluation pour montrer—lorsqu'il y a eu l'inévitable contestation—qu'il ne fallait pas s'inquiéter de la question de savoir si les lois fixant l'âge minimal de consommation d'alcool ou effectivement réduit le nombre d'accidents mortels ou non. Ainsi, ils étaient en mesure de s'attaquer au véritable problème de la constitutionnalité de l'imposition aux États de lois fixant l'âge de la consommation d'alcool.

La situation s'est ensuite renversée. Les États ont arrêté de modifier leurs lois, et les 16 États qui n'avaient pas de lois en cette matière les ont adoptées. Nous avons pu sauver plus de 1 000 vies humaines, rien qu'en 1987, grâce à notre évaluation. Les données parlaient d'elles-mêmes. Il serait très difficile d'examiner ces données et de ne pas y croire. Mais, dans d'autres cas, on a la situation où le verre est à la fois à moitié plein et à moitié vide. Parfois, il est difficile pour un évaluateur honnête de prendre une décision. On doit s'y attendre.

Le sénateur Stollery: Si l'évaluation fonctionne et si vous venez d'une région du pays qui applique un programme, je suppose que si le contribuable apprend que le programme pour lequel il paie ne fonctionne pas, cela aura-t-il des répercussions sur le député local ou l'éditorialiste du quotidien?

Mme Chelimsky: En effet. Cela a beaucoup de poids lorsque le GAO dit qu'un programme ne fonctionne pas à cause de la grande dissémination de nos rapports le fait que les électeurs découvriront cela et, en général, la nature publique de tout ça. Cela a beaucoup de poids. Nous veillons soigneusement à ne pas commettre d'erreurs, et nous utilisons habituellement des termes modérés. C'est très rare que nous disons cassément que quelque chose ne fonctionne pas, mais nous l'avons fait. Nous l'avons fait dans le cas des armes chimiques et de beaucoup d'autres questions récentes. Nous sommes sur le point de le dire dans d'autres domaines également. Oui, ce que nous disons a un impact énorme.

C'est l'une des choses qui nous arrête. Récemment, nous avons découvert que l'utilisation de la chimiothérapie comme moyen de traitement du cancer du sein n'a pas sur les taux de survie l'effet qui avait été prédit à partir des tests cliniques. Cela nous pose un problème. Nous ne savons pas si cela ne fonctionne pas: nous savons seulement que ce qui était prévu ne s'est pas produit. Cela signifie que quelqu'un devrait examiner le problème. Quel est le problème des tests cliniques? Ils n'ont peut-être pas été effectués sur des gens qui ont suivi des thérapies par la suite? Les traitements ont-ils été appliqués de façon maladroite? Les médecins ne les ont peut-être pas bien

[Text]

could be the reason for it. We thought long and hard before reporting that out because it is a question of what harm we might do. The effects are simply enormous.

The public does not always closely link a particular report of the General Accounting Office to a particular program, but the legislator fears that he or she will. Basically, the deterrent strategy makes it work.

Senator Cools: I find what the witness said very interesting. I am not familiar with the system in the United States of America. I notice that her work is conducted under the purview of the General Accounting Office. Some years back when we were looking at the subject matter of the Auditor General, we had a witness before us—and perhaps our researcher could refresh our memories—and I believe her name was Sharon Sutherland. She said some very interesting things about the Auditor General and his role. It seems to me that one of the things she raised in her presentation was the issue of so-called evaluation being conducted under the concept of a financial audit. Even in the public mind, the concept of an audit conjures up the business of probity and propriety in actual spending. My question is whether or not you grapple with that particular problem?

Ms. Chelimsky: It depends. It is very rare that we get into the question of the business of probity. We do not examine an individual's behaviour in office. That would not come to my division. We do not examine general management issues. What we examine much more often is the question of whether a program works or not. When we find—as we did in the chemical warfare problem—that people are not telling the truth, that raises the question that, since there is a lot of money being spent, what does it mean? We usually content ourselves with simply making the assumption that it was spent with a good intention and that whoever was involved with doing these things perhaps thought that those methods were good and did not understand that there were better methods that could be used. The question of whether something was done on purpose or whether it was done out of ignorance is always a very difficult line to go across, but if we think there is fraud or abuse, we would turn that over to our office of special investigations. We have a new office in the General Accounting Office, which is about five years old, and which does precisely that. Whenever any of our auditing officers uncovers that kind of thing, we send the case to them. However, auditing and evaluation are quite different.

Senator Cools: Precisely. Perhaps for our future deliberations, our researchers could refer back to that testimony and see if they could make any linkages to what we have heard today. Thank you.

Senator Marsden: The article in *Society* has a heading that says, "No Effort to Establish Credibility is Ever Wasted".

Ms. Chelimsky: Yes.

[Traduction]

appliqués? Beaucoup de facteurs pourraient être en cause. Nous avons réfléchi longuement avant de rédiger le rapport parce que nous ne savions pas le mal que nous aurions pu faire. Les conséquences sont tout simplement énormes.

Le public n'établit pas toujours un lien étroit entre un rapport du General Accounting Office et leur programme particulier, mais le législateur a peur qu'il le fasse. Essentiellement, la stratégie préventive intervient ici.

Le sénateur Cools: Je trouve que le témoignage du témoin est très intéressant. Je ne suis pas familier avec le système aux États-Unis. Je remarque que son travail est accompli dans le cadre du General Accounting Office. Il y a quelques années, lorsque nous avons examiné la question relative au Vérificateur général, un témoin a comparu devant nous—peut-être notre recherchiste pourrait nous rafraîchir la mémoire—je crois qu'elle s'appelait Sharon Sutherland. Elle nous a dit des choses très intéressantes sur le Vérificateur général et sur son rôle. Il me semble qu'un des points qu'elle a soulevés dans son exposé avait trait à la soi-disante évaluation effectuée dans le cadre de la vérification financière. Même dans l'esprit du public, le concept de vérification soulève la question de la probité et de la rectitude en matière de la dépenses. Ma question est de savoir si oui ou non vous êtes aux prises avec ce problème en particulier?

Mme Chelimsky: Cela dépend. Il est très rare que nous nous penchions sur la question de la probité. Nous n'examinons pas le comportement individuel dans le service. Cela ne relève pas de ma division. Nous n'examinons pas non plus les questions de gestion générale. Nous nous préoccupons beaucoup plus souvent de savoir si un programme fonctionne ou non. Lorsque nous découvrons—comme c'était le cas avec le problème des armes chimiques—que les gens ne disent pas la vérité, cela soulève une question: puisqu'on dépense beaucoup d'argent, qu'est-ce que cela veut dire? habituellement, nous nous contentons simplement de supposer que l'argent a été déboursé dans une bonne intention et que le responsable a peut-être pensé que les méthodes utilisées étaient bonnes et n'a pas compris qu'il y en avait de meilleures. La question de savoir si les gens agissent sciemment ou par ignorance est toujours très difficile à trancher mais, si nous croyons qu'il y a eu fraude ou abus, nous signalons le cas à notre service d'enquêtes spéciales. Nous avons, au sein du General Accounting Office, une nouvelle section établie il y a environ cinq ans et qui est chargée précisément de cela. Dès qu'un de nos vérificateurs découvre ce genre de chose, nous déferons le cas à cette section. Toutefois, la vérification et l'évaluation sont deux tâches très différentes.

Le sénateur Cools: Précisément. Peut-être pour nos délibérations futures, nos chercheurs pourraient se reporter à ce témoignage et voir s'ils pourraient établir un lien avec ce que nous avons entendu aujourd'hui. Merci.

Le sénateur Marsden: Un article paru dans *Society* porte comme titre «Les efforts qui sont faits pour établir sa crédibilité ne sont jamais du gaspillage».

Mme Chelimsky: En effet.

[Text]

Senator Marsden: You described to us the very wide variety of expert knowledge you draw into your staff, but how do you train those people to be evaluators?

Ms. Chelimsky: What we do is really very similar to the basic research process. You are probably thinking about the business of skepticism. I think that is really innate in the scientific process, in the sense that you wait for replication, you do not go off half-cocked with the first set of data, you do not necessarily believe what people tell you, but you look rather at what the data show. All of that is sort of integral to the evaluation process.

Senator Marsden: But do you have a training program? Is there a six-month training program? Is there a certificate given so that, if somebody from Congress says to you, "I do not believe this evaluation. What are the credentials of that person?", you can say, "Not only is that person a chemist, but I can prove that he is qualified to do evaluations?" How do you gain credibility?

Ms. Chelimsky: That has never arisen as a problem. Let me tell you what we do. We have a training program, but that is quite special. The training program has more to do with what the GAO quality control process is than anything else. I usually try to bring people in who have a PhD and who have worked somewhere for two years, because people coming directly from the universities have a lot of difficulty adapting to the bureaucratic environment, but once they have been somewhere else, they are very happy to work there. That is the reason for that. It is not altruistic but it does work quite well. Almost all of them are ready to do evaluations. The people that I bring in have all had training in quantitative methods. They have all done evaluations of their own. Those might not have been called evaluations, but they are basically research efforts that look into the question of why something is happening the way it has happened, or what something means, or whether we are not misdefining something. These are all issues that we deal with every day.

Senator Marsden: Do they publish in peer review journals and go off to Michigan to be retrained in statistics?

Ms. Chelimsky: Absolutely. We encourage publication. For a long time, people at GAO did not sign their work. It was all signed by the Comptroller General, and no one could really get credit for the work he or she had done, which is really not a very exciting thing for a researcher. The only way they could get credit for their work was in peer review or refereed journals. So we pursued that. We think it is a very good thing. Of course, that changed three years ago. We all get credit for our work now.

Senator Marsden: We had a session here with people who do program evaluation, and one person said that, in Sweden, a

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Vous nous avez décrit la très grande diversité d'expertise que vous réunissez au sein de votre personnel, mais comment formez-vous ces gens à devenir des évaluateurs?

Mme Chelimsky: Ce que nous faisons ressemble beaucoup au processus fondamental de recherche. Vous pensez probablement à la question du doute scientifique. Je crois qu'elle est inhérente au processus scientifique, en ce sens qu'on attend une reproduction des faits, qu'on ne procède pas avec le premier ensemble de données sans être prêt, qu'on ne croit pas nécessairement ce que les gens disent mais qu'on regarde plutôt ce qu'indiquent les données. Tout cela est quelque peu inhérent au processus.

Le sénateur Marsden: Mais avez-vous un programme de formation? Existe-t-il un programme de formation de six mois? Délivre-t-on une attestation pour que, si un membre du Congrès affirme «Je ne crois pas à cette évaluation. Quels sont les antécédents de cette personne?», on puisse répondre «Non seulement cette personne est chimiste, mais je peux prouver qu'elle a les compétences exigées pour effectuer des évaluations»? Comment assurez-vous votre crédibilité?

Mme Chelimsky: Ce problème ne s'est jamais posé. Voici ce qu'on fait. Nous avons un programme de formation, mais il est tout à fait spécial. Le programme de formation a plus à voir avec le processus de contrôle de la qualité du GAO qu'avec autre chose. J'essaie habituellement de recruter des titulaires de doctorats qui ont déjà travaillé ailleurs pendant deux ans, parce que les gens qui viennent directement de l'université ont énormément de difficultés à s'adapter au milieu bureaucratique mais, une fois qu'ils ont occupé un poste ailleurs, ils sont très heureux de travailler avec nous. C'est pour cela que nous procédons de cette manière. Ce n'est pas de l'altruisme, mais ça fonctionne à merveille. Presque tous ces gens-là sont prêts à faire des évaluations. Les personnes que je recrute ont toutes reçu une formation sur les méthodes quantitatives. Elles ont fait des évaluations. Il ne s'agissait peut-être pas de ce qu'on nomme évaluations, car ce sont essentiellement des recherches qui visent à découvrir pourquoi telle chose se passe de telle façon, ou ce que telle chose signifie, ou si on n'a pas mal défini telle chose. Ce sont là toutes les questions que nous traitons chaque jour.

Le sénateur Marsden: Publient-ils dans des revues spécialisées et vont-ils au Michigan pour recevoir de la formation complémentaire en statistiques?

Mme Chelimsky: Absolument. Nous encourageons la publication. Pendant longtemps, les gens du GAO ne signaient pas leurs travaux, qui étaient tous signés par le Contrôleur général, et personne ne pouvait réellement obtenir de crédit pour ses propres travaux, ce qui, pour un chercheur, n'est vraiment pas très emballant. La seule façon pour eux d'en obtenir le crédit était par voie de revues spécialisées ou de publications de référence. Nous avons donc continué dans cette voie. Nous croyons que c'est une très bonne chose. Naturellement, la situation a changé il y a trois ans. Nous nous voyons attribuer le mérite de notre travail maintenant.

Le sénateur Marsden: Nous avons tenu ici une séance avec des personnes qui sont chargés de l'évaluation de programmes

[Text]

group of parliamentarians had decided to do a program evaluation of their own. Has that ever happened in the United States? Would it be a good idea? Would it answer some of the problems of getting elected people to understand the value and complexity of program evaluations?

Ms. Chelimsky: I believe that you really cannot have too much evaluation. I think its utility would depend on whether they have the people who would be able to do it well. There is really a very good reason for the stress that we put on the credibility of the methods. No one way is perfect, and if they hire people who were strong to do the thing, you would also have the problem of how they would get the information. As you know, that is one of the problems plaguing outside evaluations. The difficulty is getting the agencies to show you the data. In the first evaluation, I would imagine you would have all these difficulties, such as getting into the agency, finding the data, speaking to the right people, and knowing who the right people were. You might end up with an evaluation that would perhaps not be definitive. On the other hand, I do not see why you should not try it. It would certainly have the effect of indicating what an evaluation is, how it worked, what the right questions are to ask, what questions will cost a lot of money pursuing without being a help. Those are all useful things. I was trying to make the point earlier, although I am not sure I made it clear, that there are some questions that are really intractable, and that doing an evaluation on them is probably not the best way to spend money and that, rather, money should be given to people who come up with more innovative ideas and then evaluate them. However, when the practice is lacking, what good does it do to come in and say, "You did not do it right"? It does not make a lot of sense.

Senator Marsden: Thank you.

The Chairman: Did you have some questions, Senator Simard?

Senator Simard: No, thank you.

Senator Bolduc: We heard a very distinguished gentleman a few months ago who told us that it is very difficult to be objective in social science research. Government officials are biased. They propose policies or programs to the government and the government may accept them. On the other side, you can find people who will tell you that the program or policy is no good at all. You told us that the independence of evaluators was basic. I thought that independence would mean something like integrity or objectivity. I do not know if you read Dr. Hartle's article.

Ms. Chelimsky: Yes, I did.

Senator Bolduc: What he says is that there is no one truth, and each coin has two sides. He said that what is important is that the process itself be adversarial and then let the people decide. What do you think of that approach?

Ms. Chelimsky: I do not think you would see many decisions that way, to begin with, because it seems to me that it is extremely difficult to do that. Who would be the judges? It

[Traduction]

et l'une d'elles a dit qu'en Suède, un groupe de parlementaires avaient décidé de faire une évaluation de programmes. Cela s'est-il produit aux États-Unis? Serait-ce une bonne idée? Cela permettrait-il à certains problèmes de faire comprendre aux élus la valeur et la complexité des évaluations de programmes?

Mme Chelimsky: Je crois que vous ne pouvez, à vrai dire, entreprendre trop d'évaluations. Je crois que leur utilité dépend de la disponibilité de personnel compétent. Il y a vraiment une très bonne raison pour mettre l'accent sur la crédibilité des méthodes. Aucune méthode n'est parfaite, et si l'on engage des gens très compétents pour accomplir la tâche, le problème de savoir comment on peut obtenir l'information demeure. Comme vous le savez, c'est un des problèmes qui afflige les évaluations externes. Ce qui est difficile, c'est de convaincre les organismes de vous fournir des données. Dans une première évaluation, j'imagine que vous rencontrerez toutes sortes de difficultés, par exemple, accéder à l'organisme, trouver des données, parler aux personnes compétentes et savoir qui sont ces personnes. On pourrait aboutir à une évaluation qui ne serait sans doute être pas définitive. Par ailleurs, je ne vois pas pourquoi on ne devrait pas essayer. Cela aurait certainement pour effet de démontrer en quoi consiste une évaluation, comment elle fonctionne, quelles sont les bonnes questions à poser, quelles questions coûtent beaucoup d'argent sans être utiles. Ce sont là des choses utiles. J'ai tenté de faire le point plus tôt, mais je ne suis pas certaine d'avoir bien établi que certaines questions sont vraiment insolubles et que les évaluer n'est sans doute pas la meilleure façon de dépenser de l'argent qu'on devrait plutôt donner aux gens qui ont des idées plus innovatrices, pour les évaluer ensuite. Toutefois, lorsque l'expérience fait défaut, à quoi cela sert de dire «Vous ne l'avez pas fait correctement?» Cela n'a pas beaucoup de sens.

Le sénateur Marsden: Merci.

Le président: Avez-vous des questions, sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Non, merci.

Le sénateur Bolduc: Nous avons entendu, il y a quelques mois, un monsieur très distingué, qui nous a déclaré qu'il est très difficile d'être objectif dans la recherche en sciences sociales. Les agents du gouvernement ne sont pas impartiaux. Ils proposent des politiques ou des programmes au gouvernement et celui-ci peut les accepter. Par ailleurs, on peut trouver des gens qui affirment que le programme ou la politique ne sont pas bons du tout. Vous nous dites que l'indépendance des évaluateurs est essentielle. Je croyais que l'indépendance signifiait quelque chose comme l'intégrité ou l'objectivité. Je ne sais pas si vous avez lu l'article du Dr Hartle.

Mme Chelimsky: Oui, je l'ai lu.

Le sénateur Bolduc: Il a dit qu'il n'y a qu'une seule vérité, et que chaque médaille a son revers. Il a affirmé que ce qui est important, c'est que le processus lui-même soit de nature contradictoire, et ensuite il faut laisser les gens décider. Que dites-vous de cette méthode?

Mme Chelimsky: Pour commencer, je ne crois pas que vous verrez beaucoup de décisions prises de cette façon, parce qu'à mon avis, c'est extrêmement difficile. Qui seraient les juges?

[Text]

would take 10 years for the public to decide, and that would happen in any case, so I do not see why you would need to have the evaluations to do that, because, over time, we learn which is the right approach and which is not. The idea of evaluation is to learn something more quickly. I also think that he is right in that there is no perfectly objective person. The closest you can get to being impartial is to admit that you are partial. That will always be true. But there are things that are quite clear. There are data that show trends that you cannot argue with.

I was told two weeks ago that in the year 2030 in the United States we will have 1 million people who are 100 years old. You cannot argue with that, unless it turns out that we have a different distribution of population than has been forecast. Looking at the trends that we have, we will have 1 million people that are 100 years old in 40 years. That means something for public policy. You cannot argue with data like that.

There are other data that are similar. Mostly, people are talking about ideal distinctions between some objectivity and some subjectivity. But basically what we are really facing is ignorance versus data. In those cases, evaluation can be absolutely crucial. People will not argue about strong data. There are many more of those cases than people want to admit.

Senator Bolduc: I did not have a chance to look at your evaluations, but I had an opportunity to read a lot of documents published, for example, by the Economics Affairs Institute in England, the Institute of Economic Affairs, the Cato Institute, the Heritage Foundation group or the American Enterprise Institute. Are your documents very different from those analytical works done on various governmental programs?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Bolduc: Very much?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Bolduc: In what aspect?

Ms. Chelimsky: It is just amazing how much work you have to do in the General Accounting Office. Their approach is very user-oriented. What you learn when you come in is that you are working for parliamentarians who have maybe 15 minutes at the end of a day to look at what you have written. So that you see very little jargon in our reports. You see an enormous effort to extract the most important point.

The executive summary is usually about five pages long. It is written in such a way that you get the pith of the study and know what it found. If you then question the method, you have to go inside the report and find it. None of the places that you mention do that kind of work; they are mostly done by typical social science researchers. I know mostly the American Enterprise Institute publications that you mentioned, Cato, and a few of the others. But this is a user-oriented office. We are very conscious that we work for Parliament and for Congress.

[Traduction]

Le public prendrait 10 ans pour décider et si cela se produisait quand même, je ne vois donc pas pourquoi vous auriez besoin d'évaluations, parce qu'avec le temps, nous apprenons quelle méthode est bonne et quelle méthode ne l'est pas. L'évaluation a pour but d'apprendre quelque chose plus rapidement. Je pense aussi qu'il a raison en ce sens que personne n'est parfaitement objectif. Le plus proche de l'impartialité est celui qui admet sa partialité. Cela sera toujours vrai. Mais certaines choses sont tout à fait claires. Il y a des données qui indiquent des tendances qu'on ne peut contester.

On m'a dit il y a deux semaines qu'en l'an 2030, les États-Unis compteront 1 million de centenaires. On ne peut pas contester ce chiffre, à moins d'avoir une distribution par âge de la population qui serait différente de ce qu'on a prévu. L'étude des tendances actuelles montre que, dans 40 ans, on aura 1 million de centenaires. Cela veut dire quelque chose pour la politique publique. On ne peut contester de telles données.

Il y en a d'autres semblables. La plupart du temps, les gens parlent de distinctions idéales entre une certaine objectivité et une certaine subjectivité. Mais nous parlons essentiellement de l'ignorance par opposition aux données. Dans ce cas, l'évaluation peut être vraiment cruciale. Les gens ne contesteront pas des données solides. Il y a beaucoup plus de cas de ce genre que ce que les gens veulent admettre.

Le sénateur Bolduc: Je n'ai pas eu l'occasion d'examiner vos évaluations, mais j'ai eu l'occasion de lire beaucoup de documents publiés, par exemple, par l'*Economics Affairs Institute* (Angleterre), l'*Institute of Economic Affairs*, le *Cato Institute*, le groupe *Heritage Foundation* ou l'*American Enterprise Institute*. Vos documents sont-ils très différents de ces travaux d'analyse effectués sur divers programmes gouvernementaux?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Bolduc: Très?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Bolduc: Sous quel aspect?

Mme Chelimsky: C'est tout simplement surprenant de voir la charge de travail du General Accounting Office. L'approche est très orientée vers les besoins de l'utilisateur. On nous dit, à notre entrée en fonctions, que nous travaillons pour des parlementaires qui disposent peut-être de quinze minutes à la fin de la journée pour regarder ce que nous avons écrit. De sorte que vous relèverez très peu de jargon dans nos rapports. Vous remarquerez un énorme effort pour extraire le point le plus important.

Le sommaire est habituellement de cinq pages. Il est présenté d'une manière qui permet de capter l'essentiel de l'étude et de trouver les conclusions de celle-ci. Quiconque remet ensuite en cause la méthode doit plonger dans le rapport et chercher. Aucun des organismes que vous mentionnez ne fait ce genre de travaux, qui sont habituellement confiés à nos chercheurs en sciences sociales. Je connais surtout les publications de l'*American Enterprise Institute* dont vous avez parlé, Cato, et quelques autres revues. Mais il s'agit ici d'un service axé sur l'utilisateur. Nous sommes très conscients du fait que nous travaillons pour le Parlement et pour le Congrès.

[Text]

All of our reports are structured with three parts. The first is written for congressmen and their staff. It is written so that they can quickly understand what we have found, why we did the study and why it is useful.

Secondly, there is the text, which explains precisely how we got where we got. You then have the appendix, which shows all of the steps of the methodology, the size of the sample and the response rate—that is, all of those issues.

Senator Simard: I am sorry that I was late. I have only been able to read the notes that the staff prepared. I intend to read more of your presentation later.

By way of clarification, you work for the legislative branch?

Ms. Chelimsky: Yes.

Senator Simard: I understand that the Reagan administration perhaps did not give the executive branch all the money to do their part in the evaluation and that Congress asked you to take over and fill in the gap.

Ms. Chelimsky: No. The Reagan administration came in after we came in. We were conducting evaluations before President Reagan came into office.

Senator Simard: All right. You said that you worked for a general accounting office that has a staff complement of 5,000 people?

Ms. Chelimsky: The GAO has 5,000 people, yes.

Senator Simard: But your own branch is one of the seven branches within the GAO?

Ms. Chelimsky: Right. We have about 100 people. We have 76 professional staff; with all the others it is about 100.

Senator Simard: I understand that it is good that both the executive and legislative branch do some evaluation?

Ms. Chelimsky: I believe that it is absolutely crucial to have both of them, yes.

Senator Simard: As you are aware, the Comptroller General or the Auditor General does some of it, but you do something differently?

Ms. Chelimsky: Yes. We do our own evaluations, that is the crucial difference.

Senator Simard: You do something differently, yes. If the Senate and the House of Commons—as Senator Stewart alluded to—wanted to set up something, we would be doing something that would be quite different from what the Auditor General is doing.

Ms. Chelimsky: Is that so?

Senator Simard: Is that right?

Ms. Chelimsky: I do not know. It seems to me that you would need to develop a different kind of work in the Auditor General's department, yes.

Senator Simard: Yes; we would have to do that. Thank you.

[Traduction]

Tous nos rapports se divisent en trois parties. La première est destinée aux membres du Congrès et à leur personnel. Elle est rédigée de façon à ce qu'ils saisissent rapidement nos conclusions, pourquoi nous avons effectué l'étude et en quoi elle est utile.

Ensuite, il y a le corps du texte, qui explique précisément la démarche et les résultats. Vient ensuite l'annexe, qui indique toutes les étapes de la méthodologie, la taille de l'échantillon et le taux de réponse—c'est-à-dire toutes les autres questions de ce genre.

Le sénateur Simard: Veuillez excuser mon retard. Je n'ai eu que le temps de lire les notes préparées par le personnel. J'ai l'intention d'en lire davantage sur votre exposé plus tard.

En guise de clarification, dites-moi, vous travaillez pour le pouvoir législatif?

Mme Chelimsky: Oui.

Le sénateur Simard: Je comprends que l'Administration Reagan n'a sans doute pas accordé au pouvoir exécutif tout l'argent nécessaire pour faire sa part d'évaluation et que le Congrès vous a demandé de participer et de combler ce vide.

Mme Chelimsky: Non. L'Administration Reagan est entrée en fonctions après nous. Nous faisons des évaluations avant que le président Reagan ne prenne le pouvoir.

Le sénateur Simard: Très bien. Vous avez dit que vous avez travaillé pour un service de comptabilité générale qui compte un personnel de 5 000 employés?

Mme Chelimsky: Le GAO a en effet 5 000 employés.

Le sénateur Simard: Mais votre direction est l'une des sept du GAO?

Mme Chelimsky: Oui. Nous avons environ 100 employés, dont 75 professionnels; soit au total environ 100 personnes.

Le sénateur Simard: Je comprends qu'il est souhaitable que les pouvoirs exécutif et législatif fassent tous deux quelques évaluations?

Mme Chelimsky: Je crois qu'il est très important d'avoir les deux évaluations.

Le sénateur Simard: Comme vous les savez, le Contrôleur Général ou le Vérificateur général en fait quelques-unes, mais vous procédez différemment?

Mme Chelimsky: Oui. Nous faisons nos propres évaluations, c'est la différence essentielle.

Le sénateur Simard: Vous procédez donc différemment. Si le Sénat et la Chambre des communes—comme y a fait allusion le sénateur Stewart—voulaien t mettre sur pied quelque chose, nous ferions quelque chose de tout à fait différent de ce que fait le Vérificateur général.

Mme Chelimsky: Vraiment?

Le sénateur Simard: N'est-ce pas?

Mme Chelimsky: Je ne sais pas. Il me semble qu'il vous faudrait concevoir un genre de travail différent de celui du Vérificateur général.

Le sénateur Simard: Nous devrions procéder ainsi. Merci.

[Text]

The Chairman: The Clerk will ask you to give him the list of evaluations that you have.

Ms. Chelimsky: Yes.

The Chairman: I shall need a motion to have it printed as an appendix to today's proceedings.

Senator Simard: I so move.

The Chairman: Agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

(For text of appendix see p.).

The Chairman: You mentioned that you have read Professor Hartle's brief.

Ms. Chelimsky: Yes, Dr. Ketchum sent it to me.

The Chairman: Fine. What he says in there comes close to what Senator Stewart asked you. He says that if we set up a committee, agency or commission—whatever it is called—in the Senate to look after only evaluations, the work performed by the Auditor General should be less. In other words, the Auditor General should look only at figures and financial matters and not try to ensure that the money is well spent.

Could that be feasible around here? Could we set up a committee of some sort within the Senate—whatever we may call it—to look after only evaluations? According to Professor Hartle, that could reduce the work performed by the Auditor General. Consequently that would reduce the number of employees he has under his command and shift some of the financing toward the new agency. Do you have the same thing in the United States?

Ms. Chelimsky: No, the Congress has wanted to stay away from getting too closely involved with the evaluations. Politically, the advantage for them in having an agency like the General Accounting Office to do the evaluations is major, because if we should make a mistake, it is not their mistake, it is ours. If there are difficulties of other sorts that become too intractable to be resolved, it is better for them, politically speaking, to have an intermediary. So it seems to me that that raises some questions about the closeness of the argument to the political figures who will have to come to a decision.

Also, it seems to me that there is no reason why, if you were not satisfied with an evaluation, you would not have another one done. However, it seems to me that it is very difficult to have the whole function there. Someone has to manage it. If there are competing estimates, someone must choose between them. You must say why one is good and why one is not good. However, it is not always the case that they come out with just as good methods in one instance as in another instance. Sometimes you will have a case study that has a very different conclusion from a national survey. There is no reason why they should be the same, they are two different studies.

There are all kinds of issues that have to be resolved in looking at competitive assessments. It seems to me that you would need some sort of bureaucracy to deal with that situation. I have no idea whether the Auditor General would like to expand his work, but I would say that we have had a lot of suc-

[Traduction]

Le président: Le greffier vous demandera de lui remettre la liste des évaluations que vous avez.

Mme Chelimsky: Oui.

Le président: J'aurai besoin d'une motion pour la faire imprimer en annexe aux procédures d'aujourd'hui.

Le sénateur Simard: Je propose la motion.

Le président: D'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée.

(Texte de l'annexe à la page .)

Le président: Vous avez mentionné que vous avez lu le document du Professeur Hartle.

Mme Chelimsky: Oui, le Dr Ketchum me l'a envoyé.

Le président: Bien. Ce qui y est écrit se rapproche de la question du sénateur Stewart. Il dit que si nous établissons, au sein du Sénat, un comité, un organisme ou une commission—quel que soit le nom qu'on lui donne—qui serait chargé des évaluations, cela réduirait le travail du Vérificateur général. En d'autres termes, le Vérificateur général devrait considérer uniquement les chiffres et les questions financières et ne pas essayer de s'assurer que l'argent est dépensé à bon escient.

Cela est-t-il faisable? Pourrions-nous établir un comité quelconque à l'intérieur du Sénat—quel qu'en soit le nom—qui s'occuperait uniquement des évaluations? Selon le Professeur Hartle, cela pourrait réduire le travail du Vérificateur général. Par conséquent, cela réduirait le nombre d'employés sous ses ordres et transférerait certains crédits vers le nouvel organisme. Avez-vous la même chose aux États-Unis?

Mme Chelimsky: Non, le Congrès a décidé de ne pas trop s'engager dans des évaluations. Sur le plan politique, l'avantage qu'il a d'avoir recours à un organisme tel que le General Accounting Office pour effectuer les évaluations est important, parce que, si nous faisons une erreur, nous en portons la responsabilité et non lui. S'il surgit des difficultés de toutes sortes qui deviennent insolubles, il est politiquement préférable pour le Congrès d'avoir un intermédiaire. Il me semble donc que cela soulève quelques questions sur l'intimité entre l'argument et les personnalités politiques qui devront prendre une décision.

De même, il me semble qu'il n'y a aucune raison de ne pas demander une autre évaluation si on n'est pas satisfait de la première. Toutefois, il me paraît très difficile d'avoir toute la fonction ici. Quelqu'un doit la diriger. S'il y a des budgets qui se font concurrence, quelqu'un doit choisir. On doit dire pourquoi l'un est bon et l'autre ne l'est pas. Toutefois, il n'arrive pas toujours que les méthodes soient aussi bonnes les une que les autres. Parfois, une étude de cas aboutit à une conclusion très différente de celle d'une enquête nationale. Il n'y a pas de raison pour qu'elles soient les mêmes, ce sont deux études différentes.

Il y a toutes sortes de problèmes à résoudre lorsqu'on regarde les évaluations qui se font concurrence. Il me semble qu'on a besoin d'une sorte d'appareil bureaucratique pour faire face à la situation. J'ignore si le Vérificateur général aimerait élargir son travail, mais je dois dire que nous avons connu

[Text]

cess at the General Accounting Office in doing that very thing. That is basically what has happened. Back in 1960, the Congress began asking us questions about the value of programs. It has been a slow, cumulative process, but I do not see why the same thing could not be done here.

I do not agree however that it is possible to have completely objective people. I also think that data are what they are and that reasonable people can look at them and say what they mean. So I do not have as much of a problem with that proposal.

The Chairman: You are the Assistant to the Comptroller General.

Ms. Chelimsky: Yes.

The Chairman: And you work in the General Accounting Office which is made up especially of auditors.

Ms. Chelimsky: Yes.

The Chairman: Here we have the Auditor General and the Comptroller General, which are two separate departments. It seems that in the U.S. it is one big department that is called Auditing and Comptrolling.

Ms. Chelimsky: The roles are the same. Here you have the Comptroller General who is part of the executive branch, and you have the Auditor General who oversees the Executive Branch. We have the same thing. The fact that our people are both auditors and social scientists does not change the role. The role is the same. We do our own evaluations, and we also look at what the executive branch is doing. We often do our evaluations when the executive branch will not do them. That is the issue I was raising earlier.

Senator Simard: And you undertake your assessments because the executive branch will not do them?

Ms. Chelimsky: Yes, sometimes.

Senator Simard: Would it be preferable to have these assessments done by the executive branch?

Ms. Chelimsky: In some cases, yes.

Senator Simard: In some cases?

Ms. Chelimsky: Yes, not always.

Senator Simard: I suppose it would depend on the type of assessment.

Ms. Chelimsky: It seems to me that where you have a complicated program and where the executive branch has some real questions to which they want the answers, there is no reason why we should do the evaluation. They should do the evaluation. However, where they are not interested in getting the answers and when we know that there is no way that we will ever get a good evaluation from them, we will probably have to do the evaluation in any case. I think it depends on the controversiality of the particular issue and how long the particular program has been going. It is very difficult to come in from the outside and understand everything about a program. So you need the evaluations by the executive branch because they know so much more about their programs. People coming in from the outside have objectivity and integrity, which they

[Traduction]

beaucoup de succès à cet égard, au General Accounting Office. Voilà essentiellement ce qui s'est passé. En 1960, le Congrès a commencé à nous poser des questions sur la valeur des programmes. Le processus a été lent et cumulatif, mais je ne vois pas pourquoi on ne pourrait pas faire la même chose ici.

Je ne suis cependant pas d'accord sur le fait qu'il est possible que les gens soient parfaitement objectifs. Je pense aussi que les données sont ce qu'elles sont et que des gens raisonnables peuvent les étudier et dire ce qu'elles signifient. Je n'ai donc pas un aussi grand problème avec cette proposition.

Le président: Vous êtes l'adjointe du Controller General.

Mme Chelimsky: Oui.

Le président: Et vous travaillez pour le General Accounting Office, qui se compose spécialement de vérificateurs?

Mme Chelimsky: Oui.

Le président: Nous avons ici deux ministères différents, celui du Vérificateur général et celui du Contrôleur général. Il semble qu'aux États-Unis, il n'y ait qu'un seul grand ministère qui s'appelle Auditing and Controlling.

Mme Chelimsky: Les rôles sont semblables. Ici, le Contrôleur général fait partie du pouvoir exécutif, et le Vérificateur général supervise le pouvoir exécutif. Nous avons la même chose. Le fait que nos gens sont à la fois vérificateurs et spécialistes en sciences sociales ne change pas les rôles, qui sont les mêmes. Nous effectuons nos propres évaluations, et nous regardons aussi ce que fait la direction administrative. Nous faisons souvent nos évaluations seulement lorsque le pouvoir exécutif ne les fait pas. C'est le point que j'ai souligné auparavant.

Le sénateur Simard: Et vous effectuez vos évaluations parce que le pouvoir exécutif ne les fait pas?

Mme Chelimsky: Oui, parfois.

Le sénateur Simard: Serait-il préférable de faire faire ces évaluations par le pouvoir exécutif?

Mme Chelimsky: Dans certains cas, oui.

Le sénateur Simard: Dans certains cas?

Mme Chelimsky: Oui, mais pas toujours.

Le sénateur Simard: Je suppose que cela dépend du type d'évaluation.

Mme Chelimsky: Il me semble qu'il n'y a aucune raison que ce soit nous qui fassions l'évaluation si nous avons un programme complexe, et si le pouvoir exécutif désire des réponses à certaines questions véritables, il devrait faire l'évaluation. Toutefois, s'il n'est pas intéressé à obtenir des réponses et si nous savons qu'en aucune façon nous n'obtiendrons de lui une bonne évaluation, nous devrions probablement faire l'évaluation de toute manière. Je pense que cela dépend du degré de controverse suscité par la question, et de la durée du programme en particulier. Il est très difficile pour quiconque de l'extérieur de comprendre tous les aspects d'un programme. Il faut donc que les évaluations soient faites par le pouvoir exécutif, parce qu'il en sait tellement plus sur ses programmes. Les gens venant de l'extérieur possèdent de l'objectivité et de l'intégrité qu'ils

[Text]

will apply simply because of the adversarial situation. On the other hand, these people know less. So there is a trade-off there.

Senator Simard: We recognize the problems with having in place an executive branch and a legislative branch. You have in the United States consultants, just as we do. Is it conceivable that you could have in the United States a branch like yours that is in the private sector selling its services?

Ms. Chelimsky: I do not see why not, but I think Congress would see it differently. Before I came into the General Accounting Office I worked in the private sector and did some work for Congress. Every time we did work for them they said, "Can we really believe these findings? After all, you have to worry about your next contract. Are you really telling us the truth here?" That is what Congress always says about the private industry, and it may or may not be true, but Congress perceives it as being true. Therefore, having an organization that is working for them and that has no axe to grind with regard to the executive government is really very important to them. That is the objective, independent integrity aspect. They would not fully believe a private organization, unless there were some way to show that their findings were true.

Senator Simard: Yet, you have no problem with credibility. What about the opinion of "Joe Public" in the United States? Does the public say that you are biased because you serve Congress?

Ms. Chelimsky: Absolutely, we get that question all the time.

Senator Simard: You do not seem to take it seriously.

Ms. Chelimsky: I do not think it is true. We were asked this question just two weeks ago by a reporter from the *New York Times*. He said, "Well, the GAO does these evaluations and many of them are taken very seriously and move into law and so forth, but who says that it is not true that when the committee asks you for a particular question you give them what they want to find?" We were asked to produce for this *New York Times* reporter a number of evaluations that we had done and which came out entirely contrary to what the committee wanted. I gave him four evaluations. One of them was on enterprise zones, and it had been requested by a then member of the House of Representatives named Kemp. Because he loves this area, he asked us to take a look at enterprise zones. We did not find that they were very useful. He was not happy with us. We at GAO had lunch recently with him and he said, "Everywhere I go somebody raises that blue book of yours and tells me they don't work."

Another example I gave was the Women's Infants' and Children's (WIC) Program. We were asked by Senator Helms to look at that. He wanted to kill that program. We found it was a good program. He was not happy about that, but he did not try to change our view.

[Traduction]

appliqueront, simplement à cause du processus contradictoire. Par contre, ces gens en savent moins. Il y a donc ici un échange.

Le sénateur Simard: Nous reconnaissons les problèmes causés par la dualité des pouvoirs exécutif et législatif. Aux États-Unis, vous avez des consultants, tout comme nous. Est-il concevable que vous ayez aux États-Unis une direction comme la vôtre, mais dans le secteur privé, qui vendrait ses services?

Mme Chelimsky: Je ne vois pas pourquoi ce ne serait pas le cas. Mais je pense que le Congrès le verrait d'un œil différent. Avant mon entrée en fonction dans le General Accounting Office, j'ai travaillé dans le secteur privé et j'ai effectué quelques travaux pour le Congrès. À chaque fois, ses membres ont fait remarquer «Pouvons-nous vraiment faire confiance à ces conclusions? Après tout, vous devez vous inquiéter pour votre prochain contrat. Nous dites-vous la vérité ici?» C'est ce que le Congrès dit toujours sur le secteur privé, et vrai ou faux, le Congrès le perçoit comme vrai. Par conséquent, il est très important pour lui qu'il y ait une organisation qui travaille pour lui et qui ne doit rien au pouvoir exécutif. C'est l'aspect objectif, de l'intégrité et de l'indépendance. Le Congrès ne placerait pas entièrement sa confiance dans une organisation privée, à moins qu'elle n'y ait quelque façon d'indiquer que ses résultats sont vrais.

Le sénateur Simard: Pourtant, vous n'avez pas de problème sur le plan de la crédibilité. Que dire de l'opinion de M. Tout le Monde aux États-Unis? Le public dit-il que vous faites preuve de partialité parce que vous travaillez pour le Congrès?

Mme Chelimsky: Absolument, nous faisons constamment face à ce problème.

Le sénateur Simard: Vous ne semblez pas le prendre au sérieux.

Mme Chelimsky: Je ne pense pas que ce soit vrai. Un reporter du *New York Times* nous a posé cette question il y a juste deux semaines. Il nous a dit que «le GAO effectue ces évaluations et beaucoup d'entre elles sont considérées très sérieusement et deviennent des lois, etc., mais qui nous dit que, lorsque le comité vous pose une question en particulier, vous ne lui répondez pas par ce qu'il veut entendre?». Le reporter du *New York Times* nous a demandé de produire certaines évaluations que nous avons faites et qui vont tout à fait à l'encontre de ce que voulait le comité. Je lui en ai remis quatre. L'une d'elles portait sur les zones industrielles, et c'est un membre de la Chambre des représentants de l'époque, du nom de Kemp, qui l'a demandée. Parce qu'il adorait ce domaine, il nous a demandé de jeter un coup d'œil sur les zones industrielles. Nous ne les avons pas trouvées très utiles. Il n'a pas été content de notre travail. Nous, GAO, avons mangé avec lui et il a dit «Partout où je vais, quelqu'un me montre votre livre bleu et me dit qu'elles ne marchent pas».

Un autre exemple que j'ai donné est le Women's Infants' and Children's (WIC) Program. C'est le sénateur Helms qui nous a demandé de l'examiner. Il voulait faire échouer ce programme. Nous avons trouvé que c'est un bon programme. Il n'était pas heureux du résultat, mais il n'a pas essayé de changer notre point de vue.

[Text]

Congress understands that for it to be able to use the General Accounting Office well, it should not try to interfere with its findings, and it does not do that.

Senator Simard: You have answered my question. Thank you.

The Chairman: Senator Stollery?

Senator Stollery: I have no questions.

Le Président: Je vous remercie beaucoup, Madame Chelimsky. Vous nous avez donné de bons points que nous allons examiner plus tard lorsque nous allons préparer notre rapport.

Encore une fois, madame Chelimsky, je vous remercie.

(La séance est levée.)

[Traduction]

Le Congrès comprend que, s'il veut utiliser les services du GAO à bon escient, il ne doit pas tenter de contrecarrer ses conclusions, et il ne le fait pas.

Le sénateur Simard: Vous avez répondu à ma question. Merci.

Le président: Sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Je n'ai pas de questions.

The Chairman: Thank you very much, Mrs. Chelimsky. You have made a number of good points, which we will examine later when we prepare our report.

Once again, Mrs. Chelimsky, I thank you.

(The committee adjourned.)

APPENDIX "N.F.-29"/APPENDICE «N.F.-29»

PROGRAM EVALUATION AND METHODOLOGY DIVISION

REPORTS ISSUED

June 4, 1990

REPORTS ISSUED BY PEMD (formerly IPE)/RAPPORTS PUBLIÉS PAR LA PEMD (anciennement l'IPE)

IPE-81-1	Disparities Still Exist in Who Gets Special Education	Sept. 30, 1981
C-IPE-82-1	Critical IR Maverick Issues Remain Unresolved After Five Years of Operational Testing	June 25, 1982
IPE-82-1	DOE Funds New Energy Technologies Without Estimating Potential Net Energy Yields	July 26, 1982
IPE-82-2	CETA Programs for Disadvantaged Adults—What do We Know About Their Enrollees, Services, and Effectiveness?	June 14, 1982
IPE-82-3	The Status of the Department of Health and Human Services' Compliance with Requirements to Establish a Data Collection Plan for the Medicaid Home and Community Care Waiver	May 4, 1982
IPE-82-4	Preliminary Findings on Patient Characteristics and State Medicaid Expenditures for Nursing Home Care	July 15, 1982
IPE-82-7	Assessment of the Use of Tax Credits for Families Who Provide Health Care to Disabled Elderly Relatives	August 27, 1982
IPE-82-8	Lessons Learned From Past Block Grants: Implications for Congressional Oversight	Sept. 23, 1982
IPE-82-9	Problems and Options in Estimating the Size of the Illegal Alien Population	Sept. 24, 1982
IPE-83-1	The Elderly Should Benefit From Expanded Home Health Care But Increasing These Services Will Not Insure Cost Reduction	Dec. 7, 1982
IPE-83-2	A Summary and Comparison of the Legislative Provisions of the Block Grants Created by the 1981 Omnibus Reconciliation Act	Dec. 30, 1982
IPE-83-3	Does AFDC Workfare Work? Information Is Not Yet Available From HHS's Demonstration Projects	Jan. 24, 1983
IPE-83-4	HUD Demonstration Programs—Their Use As a Policy Tool	March 8, 1983
	Statement of Fact to Senator David Pryor: The USAF's IR Maverick Program	May 4, 1983
IPE-83-5	Federal Job Training: A Comparison of Public and Private Sector Performance	May 9, 1983
IPE-83-6	Chemical Warfare: Many Unanswered Questions	April 29, 1983
IPE-83-7	Federally Supported Centers Provide Needed Services for Runaways and Homeless Youths	Sept. 26, 1983
IPE-84-1	Medicaid and Nursing Home Care: Cost Increases and the Need for Services are Creating Problems for the States and the Elderly	Oct. 21, 1983
PEMD-84-2	CWEP's Implementation Results to Date Raise Questions About the Administration's Proposed Mandatory Workfare Program	April 2, 1984
PEMD-84-3	How Well Do the Military Services Perform Jointly in Combat? DOD's Joint Test-and-Evaluation Program Provides Few Credible Answers	Feb. 22, 1984
PEMD-84-4	WIC Evaluations Provide Some Favorable But No Conclusive Evidence on the Effects Expected for the Special Supplemental Program for Women, Infants, and Children	Jan. 30, 1984
PEMD-84-5	New Directions for Federal Programs to Aid Mathematics and Science Teaching	March 6, 1984
PEMD-84-6	An Evaluation of the 1981 AFDC Changes: Initial Analysis	April 2, 1984
PEMD-85-1	High-Quality Senior Marine Corps Officers: How Many Stay Beyond 20 Years of Service?	Nov. 13, 1984

	Letter to Senator John H. Chafee; Comments on S. 3056, 98th Congress, The Proposed Work Program Reform Act	March 25, 1985
	Classified briefing report to Chairman Dante Fascell, House Foreign Affairs Committee, regarding available data on the Bigeye Chemical Weapon	June 7, 1985
PEMD-85-2	Residential Care: Patterns of Child Placement in Three States	June 28, 1985
PEMD-85-3	Assessing Production Capabilities and Constraints in the Defense Industrial Base	April 4, 1985
	Statement of Fact: Status of Department of Defensive Chemical Warfare Capabilities	April 23, 1985
	Letter to Chairman Dante Fascell, House Foreign Affairs Committee, on issues concerning the Bigeye Bomb	August 5, 1985
PEMD-85-4	An Evaluation of the 1981 AFDC Changes: Final Report	July 2, 1985
PEMD-85-5	Use of the Public Law 94-142 Set-Aside Shows Both the Flexibility Intended by the Law and the Need for Improved Reporting	Jan. 2, 1985
PEMD-85-6	Reduction in Force Can Sometimes Be More Costly Than Attrition and Furlough	July 24, 1985
PEMD-85-8	Information Requirements for Evaluating the Impacts of Medicare Prospective Payment on Post-Hospital Long-Term-Care Services: Preliminary Report	Feb. 21, 1985
PEMD-85-9	Review of Two Studies on College Athlete Graduation Rates	Sept. 10, 1985
PEMD-85-10	Pell Grant Validation Imposes Some Costs and Does Not Greatly Reduce Award Errors: New Strategies Are Needed	Sept. 27, 1985
PEMD-85-11	Initial Results of a Survey on Employee Stock Ownership Plans and Information on Related Economic Trends	Sept. 30, 1985
PEMD-86-1BR	Information on the Distribution of SEOG Funds to Students	Nov. 13, 1985
PEMD-86-2	Modification of Civil Service Retirement Benefits for Part-Time Work	Jan. 9, 1986
PEMD-86-3	Housing Allowances: An Assessment of Program Participation and Effects	Feb. 10, 1986
PEMD-86-4BR	Employee Stock Ownership Plans: Interim Report on a Survey and Related Economic Trends	Feb. 7, 1986
	Letter to Representative George Miller on the method the Select Committee on Children, Youth, and Families has developed for obtaining 1984 county-level poverty estimates	Feb. 26, 1986
PEMD-86-5	Technical Risk Assessment: The Status of Current DOD Efforts	April 3, 1986
	Letter to Staff Director and Chief Counsel, Subcommittee on Civil Service, House Committee on Post Office and Civil Service on issues of evaluation and measurement concerning the civil service	March 4, 1986
PEMD-86-6	The Nation's Water: Key Unanswered Questions About the Quality of Rivers and Streams	Sept. 19, 1986
PEMD-86-7BR	Hunger Counties: Methodological Review of a Report by the Physician Task Force on Hunger	March 18, 1986
PEMD-86-8BR	Noncash Benefits: An Evaluation of the Census Bureau's Measurement Conference	April 17, 1986
PEMD-86-9BR	Illegal Aliens: Limited Research Suggests Illegal Aliens May Displace Native Workers	April 21, 1986
PEMD-86-10	Post-Hospital Care: Efforts to Evaluate Medicare Prospective Payment Effects Are Insufficient	June 2, 1986

PEMD-86-11	Chemical Warfare: Progress and Problems in Defensive Capability	July 31, 1986
	Letter to Chairman Dante Fascell, House Foreign Affairs Committee, in response to the Chairman's request to address specific issues DOD raised through the news media	August 5, 1986
PEMD-86-12BR	Bigeye Bomb: An Evaluation of DOD's Chemical and Development Tests	May 23, 1986
PEMD-86-16BR	Teenage Pregnancy: 500,000 Births a Year But Few Tested Programs	July 21, 1986
	Letter to Chairman Jamie Whitten, House Appropriations Committee, and Chairman Mark Hatfield, Senate Appropriations Committee, reviewing the SecDef report on the Bigeye Bomb in accordance with Section 1411 of the DOD Appropriations Act of 1986 (P.L. 99-190: 99 Stat 1217 (CLASSIFIED))	Oct. 10, 1986
PEMD-87-1	Medical Devices: Early Warning of Problems is Hampered by Severe Underreporting	Dec. 19, 1986
PEMD-87-2	Computer Matching: Assessing Its Costs and Benefits	Nov. 10, 1986
PEMD-87-3BR	Computer Matching: Factors Influencing the Decision-making Process	Nov. 10, 1986
PEMD-87-4A	Water Quality: An Evaluation Method for the Construction Grants Program—A Methodology (Vol. 1)	Dec. 17, 1986
PEMD-87-4B	Water Quality: An Evaluation Method for the Construction Grants Program—Case Studies (Vol. 2)	Dec. 17, 1986
PEMD-87-5BR	Posthospital Care: Discharge Planners Report Increasing Difficulty in Placing Medicare Patients	Jan. 23, 1987
PEMD-87-6A	Retirement Forecasting: Evaluation of Models Shows Need for Information on Forecast Accuracy (Vol. 1)	Dec. 31, 1986
PEMD-87-6B	Retirement Forecasting: Technical Descriptions of Cost, Decision and Income Models (Vol. 2)	Dec. 31, 1986
PEMD-87-7BR	Noncash Benefits: Initial Results Show Valuation Methods Differentially Affect the Poor	Oct. 24, 1986
PEMD-87-8	Employee Stock Ownership Plans: Benefits and Costs of ESOP Tax Incentives for Broadening Stock Ownership	Dec. 29, 1986
PEMD-87-9	Federal Evaluation: Fewer Units, Reduced Resources, Different Studies From 1980	Jan. 23, 1987
PEMD-87-10	Drinking Age Laws: An Evaluation Synthesis of Their Impact on Highway Safety	March 16, 1987
PEMD-87-11BR	Hazardous Waste: Uncertainties of Existing Data	Feb. 18, 1987
PEMD-87-12BR	Bilingual Education: A New Look at the Research Evidence	March 10, 1987
PEMD-87-13	Cancer Patient Survival: What Progress Has Been Made?	March 31, 1987
	Letter to the Chairmen, House Committee on Foreign Affairs, Senate and House Committees on Armed Services on an analysis of DOD's Bigeye Test Plan (CLASSIFIED)	June 4, 1987
PEMD-87-14	Health Risk Analysis: Technical Adequacy in Three Selected Cases	Sept. 30, 1987
PEMD-87-15BR	Medicare: Preliminary Strategies for Assessing Quality of Care	July 10, 1987
PEMD-87-17	Live Fire Testing: Evaluating DOD's Programs	August 17, 1987
PEMD-87-20	Medicare: Prescription Drug Issues	July 16, 1987
PEMD-87-21BR	Medicare: Catastrophic Illness Insurance	July 31, 1987

PEMD-87-22	Antitank Weapons: Current and Future Capabilities	Sept. 17, 1987
PEMD-87-23	Noncash Benefits: Methodological Review of Experimental Valuation Methods Indicates Many Problems Remain	Sept. 30, 1987
PEMD-87-24BR	Undocumented Aliens: Estimating the Cost of Their Uncompensated Hospital Care	Sept. 16, 1987
PEMD-88-1	Employee Stock Ownership Plans: Little Evidence of Effects on Corporate Performance	Oct. 29, 1987
PEMD-88-2BR	Highway Technology: The Structure for Conducting Highway Pavement Research	Nov. 13, 1987
PEMD-88-3	DOD Simulations: Improved Assessment Procedures Would Increase the Credibility of Results	Dec. 29, 1987
PEMD-88-4	Education Information: Changes in Funds and Priorities Have Affected Production and Quality	Nov. 4, 1987
PEMD-88-5	Groundwater Quality: State Activities to Guard Against Contaminants	Feb. 2, 1988
PEMD-88-6	Groundwater Standards: States Need More Information From EPA	March 16, 1988
PEMD-88-7	Immigration: The Future Flow of Legal Immigration to the United States	Jan. 8, 1988
PEMD-88-8	USDA's Commodity Program: The Accuracy of Budget Forecasts	April 21, 1988
PEMD-88-9	HCFA Research: Agency Practices and Other Factors Threaten Quality of Mandated Studies	June 3, 1988
PEMD-88-10	Medicare: Improving Quality of Care Assessment and Assurance	May 2, 1988
PEMD-88-11	Social Security Funds: Additional Measures Could More Fully Indicate the System's Financial Condition	Feb. 5, 1988
PEMD-88-12BR	Cancer Treatment 1975-85: The Use of Breakthrough Treatments for Seven Types of Cancer	Jan. 25, 1988
PEMD-88-13BR	Illegal Aliens: Influence of Illegal Workers on Wages and Working Conditions of Legal Workers	March 10, 1988
PEMD-88-14	Medical Devices: FDA's 510(k) Operations Could Be Improved	Aug. 17, 1988
PEMD-88-15BR	401(k) Plans: Incidence, Provisions, and Benefits	March 29, 1988
PEMD-88-16	Immigration Service: INS' Technology Selection Process is Weak, Informal, and Inconsistently Applied	April 22, 1988
PEMD-88-17	Surface Mining: Cost and Availability of Reclamation Bonds	April 8, 1988
PEMD-88-18FS	R&D Funding: The Department of Education in Perspective	May 13, 1988
PEMD-88-19	Highways: How State Agencies Adopt New Pavement Technologies	Aug. 12, 1988
PEMD-88-20FS	401(k) Plans: Participation and Deferral Rates by Plan Features and Other Information	April 29, 1988
PEMD-88-21	Food Stamps: Examination of Program Data and Analysis of Nonparticipation	July 5, 1988
PEMD-88-22	Domestic Terrorism: Prevention Efforts in Selected Federal Courts and Mass Transit Systems	June 23, 1988
PEMD-88-23	Medicare: Improved Patient Outcome Analyses Could Enhance Quality Assessment	June 27, 1988
PEMD-88-24	Homeless Mentally Ill: Problems and Options in Estimating Numbers and Trends	Aug. 3, 1988
PEMD-88-26	Bigeye Bomb: 1988 Status Report	May 20, 1988
PEMD-88-27	Federal Workforce: A Framework for Studying Its Quality Over Time	Aug. 4, 1988

PEMD-88-28BR	Children's Programs: A Comparative Evaluation Framework and Five Illustrations	Aug. 31, 1988
PEMD-88-29	VA Hospital Care: A Comparison of VA and HCFA Methods for Analyzing Patient Outcomes	June 30, 1988
PEMD-88-30	Medical Devices: FDA's Forecasts of Problem Reports and FTEs Under H.R. 4640	July 11, 1988
PEMD-88-32BR	Weapons Testing: Quality of DOD Operational Testing and Reporting	July 26, 1988
PEMD-88-35	AIDS Education: Reaching Populations at Higher Risk	Sept. 16, 1988
OCG-89-8TR	Transition Series: Program Evaluation Issues	Nov. 1988
PEMD-89-1	Groundwater Production: The Use of Drinking Water Standards by the States	Dec. 20, 1988
PEMD-89-2	Enterprise Zones: Lessons from the Maryland Experience	Dec. 15, 1988
PEMD-89-3	The H-2A Program: Protections for U.S. Farmworkers	Oct. 21, 1988
PEMD-89-4BR	Cancer Treatment: National Cancer Institute's Role in Encouraging the Use of Breakthroughs	Oct. 20, 1988
PEMD-89-5BR	Food Stamps: Reasons for Nonparticipation	Dec. 8, 1988
PEMD-89-6	Hazardous Waste: The Cost and Availability of Pollution Insurance	Oct. 28, 1988
PEMD-89-7FS	Medicare PROs: Extreme Variation in Organizational Structure and Activities	Nov. 8, 1988
PEMD-89-8	Immigration: Data Not Sufficient for Proposed Legislation	Dec. 28, 1988
PEMD-89-9	Breast Cancer: Patients' Survival	Feb. 28, 1989
PEMD-89-10	Medical Devices: FDA's Implementation of the Medical Device Reporting Regulation	Feb. 17, 1989
PEMD-89-11BR	Medicare: An Assessment of HCFA's 1988 Hospital Mortality Analyses	Dec. 13, 1988
PEMD-89-12	Immigration: Projected Immigration Under S. 448 and Recent Trends in Legal Immigration	April 4, 1989
PEMD-89-13	AIDS Forecasting: Undercount of Cases and Lack of Key Data Weaken Existing Estimates	June 1, 1989
PEMD-89-14	Children and Youths: About 68,000 Homeless and 186,000 in Shared Housing at Any Given Time	June 15, 1989
PEMD-89-15BR	Medical Device Recalls: An Overview and Analysis 1983-88	Aug. 30, 1989
PEMD-89-16	Foster Care: Delayed Follow-Up of Noncomplying States May Reduce Incentive for Reform	Sept. 13, 1989
PEMD-89-17	Foster Care: Incomplete Implementation of the Reforms and Unknown Effectiveness	Aug. 14, 1989
PEMD-89-18	Prescription Drugs: Information on Selected Drug Utilization Review Systems	May 24, 1989
PEMD-89-19FS	Paperwork Reduction: Little Real Burden Change in Recent Years	June 14, 1989
PEMD-89-20	Paperwork Reduction: Mixed Effects on Agency Decision Processes and Data Availability	Sept. 7, 1989
PEMD-89-23BR	Foster Care: Preliminary Report on Reform Effects	June 1, 1989
PEMD-89-24	Library of Congress: Costs and Savings of Converting to On-line Cataloging	Aug. 14, 1989
PEMD-89-25FS	Partnership Projects: Federal Support for Public-Private Housing and Development Efforts	Sept. 14, 1989
PEMD-89-26BR	Prescription Drugs: HCFA's Proposed Drug Utilization Review System Ignores Quality of Care Issues	July 13, 1989

PEMD-89-27	Bigeye Bomb: Unresolved Development Issues	Aug. 11, 1989
PEMD-89-28	Education Reform: Initial Effects in Four School Districts	Sept. 26, 1989
PEMD-89-29	Bigeye Bomb: Evaluation of Operational Tests	Aug. 30, 1989
PEMD-90-1	Traffic Congestion: Trends, Measures, and Effects	Nov. 30, 1989
PEMD-90-2	Traffic Congestion: Federal Efforts to Improve Mobility	Dec. 5, 1989
PEMD-90-3	Hazardous Waste: EPA's Generation and Management Data Need Further Improvement	Feb. 9, 1990
PEMD-90-4FS	Federal Prisons: Trends in Offender Characteristics	Oct. 27, 1989
PEMD-90-5	Immigration Reform: Major Changes Likely Under S. 358	Nov. 9, 1989
PEMD-90-6	Medical Device Recalls: Examination of Selected Cases	Oct. 19, 1989
PEMD-90-7	Medicare: Improvements Needed in the Identification of Inappropriate Hospital Care	Dec. 20, 1989
PEMD-90-8	Food Stamp Program: A Demographic Analysis of Participation and Nonparticipation	Jan. 19, 1990
PEMD-90-9	Partnership Projects: A Framework for Evaluating Public-Private Housing and Development Efforts	May 22, 1990
PEMD-90-10	Highway Safety: Trends in Highway Fatalities 1975-87	March 9, 1990
PEMD-90-12	Alternative Agriculture: Federal Incentives and Farmers' Opinions	Feb. 16, 1990
PEMD-90-13	U.S. Weapons: The Low-Intensity Threat Is Not Necessarily a Low-Technology Threat	March 2, 1990
PEMD-90-14BR	Quality Assurance: A Comprehensive National Strategy for Health Care is Needed	Feb. 21, 1990
PEMD-90-15	FDA Drug Review: Postapproval Risks 1976-85	April 26, 1990
PEMD-90-18	Diversifying and Expanding Technical Skills at GAO (Vol. 1)	April 1990
PEMD-90-18S	Diversifying and Expanding Technical Skills at GAO (Vol. 2)	April 1990

SPECIAL STUDIES/ÉTUDES SPÉCIALES

— A Profile of Federal Program Evaluation Activities	Sept. 1982
--	------------

TRANSFER PAPERS/DOCUMENTS DE TRANSFERT

— Causal Analysis: A Method to Identify and Test Cause and Effect Relationships in Program Evaluations (#1)	Feb. 1982
— Content Analysis: A Methodology for Structuring and Analyzing Written Material (10.1.3)	June 1982
— Designing Evaluations and accompanying Workbook (#4)	July 1984 Feb. 1986
— Using Structured Interviewing Techniques (#5)	July 1985
— Using Statistical Sampling (#6)	April 1986
— Developing and Using Questionnaires (#7)	July 1986
— Privacy Data: The Data Encryption Standard Provides Valuable Protection (#8)	March 1987
— Case Study Evaluations (#9)	April 1987
— Prospective Evaluation Methods: The Prospective Evaluation Synthesis (GAO/PEMD-Transfer Paper 10.1.10)	July 1989

METHODS PAPERS/DOCUMENTS DE MÉTHODOLOGIE

— The Evaluation Synthesis April 1983

PLANNING PAPERS/DOCUMENTS DE PLANIFICATION

— Toward Informed Decision making on Retirement Policy: A Portfolio of Studies Related to the Retirement Decision March 1984

— Immigration: An Issue Analysis of an Emerging Problem Sept. 1985



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

Eleanor Chelimsky, Assistant Comptroller General for Program, Evaluation and Methodology, United States General Accounting Office Washington, D.C.

Eleanor Chelimsky, contrôleur général adjoint, méthode et évaluation de programmes, United States General Accounting Office Washington, D.C.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, June 13, 1990

Le mercredi 13 juin 1990

Issue No. 30

Fascicule n° 30

First Proceedings on:

Premier fascicule concernant:

Examination of Bill C-51, "An Act
to amend the Income Tax Act"

Étude du Projet de loi C-51, «Loi
modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu»

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*
and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Cogger	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hastings	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen	
(or Frith)	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Cogger substituted for that of the Honourable Senator Bolduc. (*June 13, 1990*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc
et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Cogger	Simard
Flynn	Stewart (<i>Antigonish-</i>
Hastings	<i>Guysborough</i>)
Kirby	Stollery
*MacEachen	
(ou Frith)	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Cogger substitué à celui de l'honorable sénateur Bolduc. (*le 13 juin 1990*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Wednesday, May 30th, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Simard, seconded by the Honourable Senator Cogger, for the second reading of the Bill C-51, An Act to amend the Income Tax Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Simard moved, seconded by the Honourable Senator Chaput-Rolland, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 30 mai 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Simard, appuyé par l'honorable sénateur Cogger, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-51, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Simard propose, appuyé par l'honorable sénateur Chaput-Rolland, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, JUNE 13, 1990
(36)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Cogger, Flynn, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (7)

Other Senators present: The Honourable Senators Bosa, MacDonald (*Halifax*) and Ottenheimer. (3)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated May 30, 1990 began its examination of Bill C-51, "An Act to amend the Income Tax Act".

*Witnesses:**From the Department of Finance:*

Mr. Len Farber, Director, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch;

Mr. Harold White, Legislation Counsel, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch.

From the Canadian Insolvency Association:

Mr. Terence M. McMullen, CA, President;

Mr. Uwe Manski, CA, Treasurer;

Mr. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., Executive Director.

The witnesses made their presentations, following which they answered questions.

The Honourable Senator Simard moved,—That Bill C-51, "An Act to amend the Income Tax Act" be reported without amendment, but with comments.

After debate, the question being put on the motion, it was—Resolved in the affirmative—*Yeas: 3, Nays: 2.*

At a later date, the officials of the Department of Finance will supply a written response to certain questions raised by Committee members.

At 8:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 13 JUIN 1990
(36)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Cogger, Flynn, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (7)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bosa, MacDonald (*Halifax*) et Ottenheimer. (3)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 30 mai 1990, le Comité commence son étude du projet de loi C-51, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu.

*Témoins:**Du ministère des Finances:*

M. Len Farber, directeur, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;

M. Harold White, conseiller législatif, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Du Conseil canadien d'insolvabilité:

M. Terence M. McMullen, ca, président;

M. Uwe Manski, ca, trésorier;

M. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., directeur exécutif.

Les témoins font un exposé et répondent ensuite aux questions.

L'honorable sénateur Simard propose—qu'il soit fait rapport du projet de loi C-51, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, sans amendement, mais avec des commentaires.

Après débat, la motion, mise aux voix, est adoptée par 3 voix contre 2.

Les représentants du ministère des Finances répondront ultérieurement par écrit à certaines des questions soulevées par les membres du Comité.

À 20 h 25, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, June 13, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-51, an act to amend the Income Tax Act, met this day at 6:00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine Bill C-51, an act to amend the Income Tax Act. We have the pleasure to have as witnesses today from the Department of Finance Mr. Len Farber, Director of the Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch, and also Mr. Harold White, Legislative Counsel, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch. We also have from the Canadian Insolvency Association Mr. Terence McMullen, the president of the association, Mr. Manski, the treasurer of the association and Mr. Kondo who is the executive director.

Since we have two sets of witnesses, I think we will start with the people from the Department of Finance, who will explain what the bill is all about. Then we will hear from the Canadian Insolvency Association telling us why they do not agree entirely with the bill. We will have the Department of Finance witnesses come back to react to the remarks of the Insolvency Association remarks.

Mr. Farber, the floor is yours.

Mr. Len Farber, Director, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance: Thank you very much, Mr. Chairman. Bill C-51, the bill before you, contains two corrective measures relating to unremitted source deductions. The first measure confirms the validity of the enhanced garnishment procedures used by Revenue Canada to collect unremitted source deductions as passed in Bill C-64 in 1987. It removes the uncertainty that was created last year by the Alberta Court of Appeal decision involving Lloyds Bank Canada and International Warranty Company Limited.

The other measure restores the rule that provided that the restrictions on collection actions where an amount is in dispute do not apply with respect to unremitted source deductions. This again merely corrects a drafting error in Bill C-139 which was passed in 1988 that inadvertently made those collection restrictions apply to unremitted source deductions. The principal measure in the bill is the one relating to the enhanced garnishment since enhanced garnishment is the main mechanism available to Revenue Canada to collect unremitted source deductions.

Unremitted source deductions are in the order of two to four hundred million dollars each year. So it is important for Revenue Canada to have an adequate means of collecting those amounts. The change in the wording of the enhanced garnish-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 13 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le Projet de loi C-51, loi visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier ce projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, voici la première réunion de notre comité pour examiner le Projet de loi C-51, loi visant à modifier la Loi de l'impôt sur le revenu. Nous avons le plaisir d'accueillir des témoins du ministère des Finances, M. Len Farber, directeur de la Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt ainsi que M. Harold White, conseiller juridique, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt. Nous avons également des représentants du Conseil canadien d'insolvabilité, M. Terence McMullen, le président du Conseil, M. Manski, le trésorier et M. Kondo, le directeur exécutif.

Comme nous avons deux groupes de témoins, je pense que nous commencerons par les représentants du ministère des Finances qui nous expliqueront ce qu'est ce projet de loi, puis nous entendrons les représentants du Conseil canadien d'insolvabilité qui nous diront pourquoi ils ne sont pas tout à fait d'accord avec ce projet de loi. Nous demanderons ensuite aux représentants du ministère des Finances de revenir nous donner leur réaction aux remarques du Conseil.

Monsieur Farber, la parole est à vous.

M. Len Farber, directeur, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt: Merci beaucoup, monsieur le président. Le Projet de loi C-51 que vous devez étudier, contient deux mesures correctives portant sur les retenues à la source non remises. La première mesure confirme la validité des méthodes de saisie-arrêt renforcée utilisées par Revenu Canada pour recouvrer les retenues à la source non remises, telles qu'elles sont stipulées dans le Projet de loi C-64 promulgué en 1987. Cette mesure élimine toute l'équivoque créée l'an dernier par la décision de la Cour d'appel de l'Alberta au sujet de la Lloyds Bank du Canada et la International Warranty Company Limited.

L'autre mesure restaure la règle qui prévoyait que les restrictions s'appliquant aux recouvrements en cas de différend sur un montant ne s'appliquent pas aux retenues à la source non remises. Cela ne fait que corriger une erreur de formulation du Projet de loi C-139 qui a été promulgué en 1988 et qui, par inadvertance, faisait appliquer ces restrictions sur les recouvrements aux retenues à la source non remises. La principale mesure du projet de loi est celle qui concerne la saisie-arrêt renforcée puisque cette saisie-arrêt est le principal mécanisme dont se sert Revenu Canada pour recouvrer les retenues à la source non remises.

Les retenues à la source non remises sont de l'ordre de deux à quatre cent millions de dollars chaque année. Il est donc important que Revenu Canada ait les moyens de recouvrer ces montants. La nouvelle formulation de la disposition concernant

[Text]

ment provision merely confirms its original intent. It does not add any new powers to Revenue Canada. To the extent that some courts have recognized that original intent, specifically the Saskatchewan Court of Queens Bench, the amendment effects no change at all. The amendment will however avoid unnecessary litigation by clarifying what that intent is.

That is the nature of the bill, Mr. Chairman. There are two specific technical correcting amendments, in our view not extending anything beyond the bills which had already received Royal Assent in 1987 and 1988, and are specific amendments dealing with unremitted source deductions. That, Mr. Chairman, is my opening statement. I am prepared to answer questions or will listen to other witnesses.

The Chairman: Would the members prefer asking questions of the Department of Finance now or wait until later after we hear the Canadian Insolvency Association? Senator Ottenheimer?

Senator Ottenheimer: I am in agreement with that. I just want to make sure that I understood the presentation correctly. Am I right in assuming that this is housekeeping legislation? It gives no additional powers to the Department of National Revenue, and it is meant to clarify and/or change a misdrafting. In other words, it is not a new power or a new authority, and it does not raise new taxes? Is that correct?

The Chairman: Mr. Farber?

Mr. Farber: That is correct, Mr. Chairman. It merely confirms the original intention. In the first particular case, as I have indicated, it corrects a drafting error, and in the second it corrects an oversight on a cross-reference. It confers no new powers.

The Chairman: Senator Simard?

Senator Simard: This bill was passed in '88. What about cases that might be before the court or where taxpayers might have had a point because of the drafting error? Is this retroactive legislation? Will these cases be examined and given the benefit of the loophole, or will they be able to take advantage of the government drafting errors or will they be subject to retroactive

Mr. Farber: Let me just correct one point, Mr. Chairman. The original bill, Bill C-64 was passed in 1987.

Senator Simard: Very well.

Mr. Farber: Then I will ask my colleague to deal with the coming into force date of these corrective measures to show that there is no retroactivity in our view.

Mr. Harold White, Legislative Counsel, Legislative Division, Tax Policy and Legislation Branch, Department of Finance: The notice of ways and means motion that this bill is based upon was tabled in the House of Commons on November 6th of last year. For any court cases that were commenced before that date, the provisions of this bill will not apply. So the existing law will apply in those cases. For any taxpayers or

[Traduction]

la saisie-arrêt renforcée ne fait que confirmer cette intention originale. Elle n'accorde aucun nouveau pouvoir à Revenu Canada. Dans la mesure où certains tribunaux ont reconnu cette intention originale, en particulier le Cour du Banc de la Reine de la Saskatchewan, l'amendement en fait n'apporte aucun changement. Cependant, il permettra d'éviter des litiges inutiles en éclaircissant cette intention.

Voilà donc la nature du projet de loi monsieur le président. Il s'agit de deux amendements correctifs précis, qui à notre avis, ne vont pas au-delà des projets de loi qui ont déjà reçu la Sanction royale en 1987 et en 1988. Ce sont des amendements précis portant sur les retenues à la source non remises. Voilà donc monsieur le président mes remarques préliminaires. Je suis prêt à répondre aux questions ou à écouter d'autres témoins.

Le président: Les membres du comité préfèrent-ils poser des questions aux représentants du ministère des Finances maintenant ou attendre que l'on ait entendu le Conseil canadien d'insolvabilité? M. Ottenheimer?

Le sénateur Ottenheimer: Tout à fait. Je veux simplement être sûr que j'ai bien compris la présentation. Ai-je raison de supposer qu'il s'agit d'un texte de loi de nature administrative qui ne donne aucun nouveau pouvoir au ministère du Revenu national et vise à clarifier ou à chager une formulation erronée, ne constitue pas un nouveau pouvoir ou une nouvelle autorité et ne permet pas de lever de nouveaux impôts? Est-ce exact?

Le président: M. Farber?

M. Farber: C'est exact, monsieur le président. Le projet de loi ne fait que confirmer l'intention originale. Dans le premier cas, comme je l'ai souligné, il corrige une erreur de formulation et dans le deuxième cas, il corrige l'oubli d'un renvoi. Il ne confère aucun nouveau pouvoir.

Le président: Monsieur le sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Ce projet de loi a été adopté en 1988. Qu'en est-il des cas qui pourraient être devant les tribunaux ou auraient pu l'être—vous savez, des contribuables qui auraient pu gagner leur cause en raison d'une erreur de formulation? Est-ce qu'il s'agit d'une loi rétroactive? Ces cas seront-ils examinés à l'avantage de cet échappatoire, ou le contribuable sera-t-il en mesure de profiter des erreurs de formulation ou bien sera-t-il soumis à une loi rétroactive—

M. Farber: Laissez-moi simplement dire, monsieur le président, que le projet de loi original, le Projet de loi C-64 a été adopté en 1987.

Le sénateur Simard: Oui, c'est exact.

M. Farber: Je demanderai alors à mes collègues de parler de la date d'entrée en vigueur de ces mesures correctives pour bien montrer qu'à notre avis, il n'y a pas rétroactivité.

M. Harold White, conseiller législatif, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt: L'avis de motion de voies et moyens sur lequel se fonde ce projet de loi a été remis à la Chambre des communes le 6 novembre de l'an dernier. Pour tous les cas devant les tribunaux avant cette date, les dispositions du projet de loi ne s'appliqueront pas. C'est la loi actuelle qui s'appliquera. Si les contribuables

[Text]

any persons to whom garnishment letters were issued by Revenue Canada, if any of those persons have paid money over to Revenue Canada before November 7, 1989, this bill provides that Revenue Canada's rights and the rights of those persons are determined on the basis of

the new wording rather than the old wording, except in those cases where someone had already started an action to get the money back, in which case the existing wording would apply.

Senator Simard: Thank you.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. So the effective date of the statute will be the date on which the Minister tabled the notice of ways and means motion?

Mr. White: For some of the amendments, Mr. Chairman. For the other amendments, the date of Royal Assent would be the earliest date that the amendments would apply.

Senator Stewart: Is that the standard practice with regard to tax legislation?

Mr. White: The practice in coming into force provisions for tax legislation varies according to the amendment. If it is an amendment that really does not effect a change in the law, quite often it will apply only after Royal Assent if it is only a clarifying amendment. If it is an amendment which is relieving, it may well be retroactive to an earlier date. If it is a tightening amendment, typically it would apply on the date of announcement, and the date of announcement in this case was November 6, 1989. For the people of the province of Alberta, I guess it could be seen as being a tightening amendment in that it overturned the state of the law as announced by the Alberta Court of Appeal.

Senator Stewart: Mr. Chairman, the reason I am asking this question is only indirectly related to this particular bill. It was recently stated in another connection that the passage of the budget resolution in the House of Commons had the effect of conferring a power on the government to collect the taxes announced by the Minister of Finance in his budget statement. I can find no statutory basis for that assertion — at least not in Canada, although there is in the United Kingdom.

I wanted to find out if there was any such doctrine being applied in this case. Apparently not. The doctrine that is being applied here is that the law will not be corrected until Royal Assent has taken place, but

when Royal Assent has taken place, the statute will have effect as of the date on which the Minister gave his notice of ways and means motion. That is correct, and I see nods, but I would like to have them on the record.

Mr. Farber: Mr. Chairman, I believe I know to what the honourable member is referring, and I have just one corrective point, if I may. Passage of a bill in the House of Commons does not, in and by itself, permit the government to go out and collect the tax until it has received Royal Assent. What it does do, however, is it gives a fairly clear indication to the taxpaying public that this is the intent of Parliament and the government cannot go out and actually collect the tax until it receives

[Traduction]

bles ou les personnes à qui Revenu Canada a envoyé des lettres de saisie-arrêt, lui ont remis de l'argent avant le 7 novembre 1989, le projet de loi prévoit que les droits de Revenu Canada et les droits de ces personnes sont déterminés en fonction du nouveau texte plutôt que de l'ancien, sauf dans les cas où la personne a déjà entamé des poursuites pour se faire rembourser, auquel cas le texte actuel s'appliquerait.

Le sénateur Simard: Merci.

Le président: Monsieur le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Merci monsieur le président. Donc la date d'entrée en vigueur du projet de loi sera la date à laquelle le ministre dépose l'avis de motion de voies et moyens?

M. White: Pour certains des amendements. Monsieur le président, pour les autres, ce sera la date de la Sanction royale, la date la plus rapide à laquelle elles s'appliqueraient.

Le sénateur Stewart: Est-ce la façon habituelle de procéder pour ce qui est du droit fiscal?

M. White: Les dispositions d'entrée en vigueur des lois fiscales varient selon la modification. S'il s'agit d'une modification qui ne modifie pas vraiment la loi, elle ne s'applique, très souvent, qu'après la Sanction royale, s'il s'agit seulement d'une modification de clarification. S'il s'agit d'une modification d'allègement, elle pourrait être rétroactive à une date antérieure. S'il s'agit d'une modification de renforcement, elle s'appliquerait à la date de l'annonce, et la date de l'annonce dans ce cas serait le 6 novembre 1989. Pour les gens de la province de l'Alberta, je suppose que cela pourrait être considéré comme une modification de renforcement dans la mesure où elle a renversé l'état de droit tel qu'il a été annoncé par la Cour d'appel de l'Alberta.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, la raison pour laquelle je pose cette question est indirectement liée à ce projet de loi particulier. Il a été dit récemment dans un autre contexte que l'adoption d'une résolution budgétaire à la Chambre des communes avait pour effet de conférer au gouvernement le pouvoir de percevoir les impôts annoncés par le ministre des Finances dans son budget. Je ne vois aucune base légale à cette assertion; pas au Canada en tout cas, bien que les cas soit prévu en Grande-Bretagne.

Je voulais donc savoir si ce genre de système s'applique dans ce cas. Apparemment non. Le système qui s'applique ici est que la loi ne sera pas modifiée jusqu'à la Sanction royale mais qu'une fois la Sanction royale accordée, la loi entrera en vigueur à la date à laquelle le ministre a remis son avis de motion de voies et moyens. C'est exact, puisque je vois des gestes d'assentiment, mais j'aimerais que cela soit noté pour mémoire.

M. Farber: Monsieur le président, je crois savoir ce à quoi fait allusion monsieur le sénateur et j'aimerais apporter une petite correction si vous le permettez. L'adoption d'un projet de loi à la Chambre des communes ne permet pas en soi au gouvernement de percevoir des impôts jusqu'à l'obtention de la Sanction royale. Par contre, le contribuable y voit une claire indication de l'intention du Parlement et du fait que le gouvernement ne peut pas réellement percevoir des impôts avant

[Text]

Royal Assent. Therefore the taxpayer does have the prerogative of not paying the tax until Royal Assent has been received, but at the peril of interest penalties retroactive to the date of implementation of that budget measure which could very well be budget date.

Senator Stewart: And the effective date would be set forth in the statute?

Mr. Farber: Yes. The coming into force dates are generally with respect to provisions like that, and the one specifically that I believe you are referring to would be budget day. So the coming into force would be with respect to taxes owing from that date on.

Senator Stewart: Well, that, Mr. Chairman, was my understanding of the situation, and I am glad to have authoritative support when I was beginning to think I was wrong after what was said by Mr. Andre and by the Speaker of the House of Commons.

The Chairman: Yes, but if I remember correctly, the Minister of Finance, Mr. Wilson, indicated in the House in one statement that a firm may pay the income tax that is owing if it wishes. If it does not, then after the bill is passed, the department will have to collect it anyway.

Senator Stewart: That is consistent.

The Chairman: That was mentioned by Minister Wilson. Senator Flynn?

Senator Flynn: I would like to ask the witness, is there any definition of the person who is liable to make a payment? How would you define that? I know it refers to a taxpayer against whom an assessment has been made, but does that extend to any other person who the Minister thinks should pay for that person?

For instance, I had a case recently. It was under Quebec legislation where they used that kind of provision against a widow in asserting that the widow was owing an amount due by her late husband. There was no assessment against her. There was, however, an assessment against her late husband, but the tax people used that provision to say to someone else, namely the widow, "you pay that to me". Would that happen under this legislation?

Mr. Farber: Mr. Chairman, the amendments that we are dealing with here today only relate to unremitted source deductions. Now these unremitted source deductions do not belong to the person that is making the payment. It is not a tax liability. This is not a tax liability of either the corporation or the employer. These are unremitted source deductions which relate to income tax, CPP and UIC that is collected from the employees, held in trust for them and remitted to the Receiver General at specific times.

Senator Flynn: The meaning is so wide here and isolated from the rest that you could say that this provision would apply to any person whom the government asserts should pay for someone else.

[Traduction]

d'avoir reçu la Sanction royale. Par conséquent, le contribuable a la prérogative de ne pas payer ses impôts jusqu'à la Sanction royale, mais au risque de payer des pénalités rétroactives à la date d'entrée en vigueur de la mesure budgétaire, ce qui pourrait être la date du budget.

Le sénateur Stewart: Et la date d'entrée en vigueur serait stipulée dans la loi?

M. Farber: Oui. Les dates d'entrée en vigueur concernent généralement des dispositions de ce genre, et celle à laquelle, je crois, vous faites plus précisément allusion serait le jour du budget. Donc l'entrée en vigueur commencerait avec les impôts dus à partir de cette date.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, c'était bien de cette façon que je l'entendais et je suis heureux d'avoir l'appui d'une autorité au moment où je pensais avoir tort, après ce qu'avaient dit M. André et le président de la Chambre des communes.

Le président: Oui, mais si je me souviens bien, M. Wilson, le ministre des Finances, a indiqué dans une déclaration qu'il a faite un jour à la Chambre que vous pouvez payer les impôts sur le revenu déjà prévus, si vous le voulez. Si vous attendez après que le projet de loi soit adopté, il faudra qu'ils soient perçus de toute façon.

Le sénateur Stewart: C'est normal.

Le président: C'est ce qu'a déclaré le ministre Wilson. Monsieur le sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: J'aimerais demander au témoin s'il existe une définition de la personne assujettie à un paiement? Comment définiriez-vous cette personne? Je connais par exemple un contribuable à qui l'on a envoyé un avis de cotisation, mais cela s'étend-il à toute autre personne qui, d'après le ministre devrait payer pour ce contribuable?

Par exemple, j'ai vu un cas récemment, en vertu de la Loi du Québec, où on a eu recours à ce genre de disposition contre un veuve, en supposant que la veuve devait le montant dû par son mari décédé, et elle n'a pas reçu d'avis de cotisation. L'avis de cotisation était destiné au mari décédé mais on a utilisé cette disposition pour dire à quelqu'un, vous me payez ce montant. Feriez-vous la même chose en vertu de ce projet de loi?

M. Farber: Monsieur le président, les amendements dont nous parlons ici aujourd'hui ne portent que sur les retenues à la source non remises. Ces retenues à la source n'appartiennent pas à la personne qui fait le paiement. Il ne s'agit pas d'une obligation fiscale ni pour la société ni pour l'employeur. S'agit des retenues à la source non remises qui portent sur l'impôt sur le revenu, le RPC et l'assurance-chômage perçues auprès des employés, tenues en fiducie pour eux et versées au Receveur général à des dates précises.

Le sénateur Flynn: Le sens est si large et si éloigné du sens que l'on pourrait dire que la disposition pourrait s'appliquer à toute personne qui, d'après le gouvernement, devrait payer pour quelqu'un d'autre.

[Text]

Mr. Farber: It does have the potential to apply to any person who has deducted amounts from an employee and has not remitted them.

Senator Flynn: If it is an employer in trust, in other words, I have no problem, but I am just reading it in isolation here.

Mr. Farber: Do you want to add something, Mr. White?

Mr. White: Thank you, Mr. Chairman. It provides in the amendment to paragraph 224 (1.2)(a) of the Income Tax Act that these provisions apply to a person who is liable to pay an amount assessed under subsection 227 (10.1), and 227 (10.1) does talk about unremitted source deductions.

Senator Flynn: I see. Thank you.

The Chairman: Any other questions? If not, I will ask the Canadian Insolvency Association to take their turn as witnesses. Mr. McMullen, Mr. Manski and Mr. Kondo. Honourable senators, we have two chartered accountants and one BA LLB.

Mr. McMullen, are you the one who will introduce your memorandum?

Mr. Terence McMullen, CA, President, Canadian Insolvency Association: Yes, Mr. Chairman. Mr. Chairman and honourable senators, I am here with my colleagues, Mr. Manski and Mr. Kondo, representing the Canadian Insolvency Association, to put before you our concerns and objections regarding Bill C-51. We are most grateful for the opportunity given to us to make this presentation. Following some brief comments by me to familiarize you with our association and highlight the reasons why we have sought this opportunity to speak to you, I will ask Mr. Manski to comment upon some of the more specific provisions of the bill. Mr. Kondo will then elaborate on the retroactive aspects of the bill, and then I will make reference to some alternatives that might be available in place of enhanced garnishment.

Just some brief words, if I may, Mr. Chairman, on our history in order to provide you with some background as to why members of our association are the appropriate people to be addressing the issues to be raised, I would like to offer a summary of our relatively brief history. Up until 1979, trustees in bankruptcy licensed under the Bankruptcy Act had no separate professional association which they could join. In 1979, the association was incorporated as a non-profit association under part two of the Canada Corporations Act.

The Chairman: Would you please not read too fast because we have interpretation, and also Hansard people recording whatever you are saying.

Mr. McMullen: I am sorry, Mr. Chairman. I will slow down. This was achieved — that is, our incorporation — with the active support and encouragement of the superintendent of bankruptcy and the executive of the Canadian Institute of Chartered Accountants, the latter with which we are affiliated by agreement. Today there are approximately 620 general members and 220 articling members representing the vast

[Traduction]

M. Farber: Elle a effectivement le potentiel de s'appliquer à toute personne qui a déduit des montants du salaire d'un employé et ne les a pas remis.

Le sénateur Flynn: S'il s'agit d'une fiducie de l'employeur autrement dit, je ne vois pas de problème mais je l'interprète de façon isolée.

M. Farber: Voulez-vous ajouter quelque chose, Harold?

M. White: Merci monsieur le président. La modification à l'alinéa 224 1.2(a) de la Loi de l'impôt sur le revenu prévoit que ces dispositions s'appliquent à une personne redevable d'un montant cotisé en application du paragraphe 227 10.1, et le paragraphe 227 10.1 mentionne bien les retenues à la source non remises.

Le sénateur Flynn: Ah je vois. Merci.

Le président: D'autres questions? Sinon, je demanderais aux membres du Conseil canadien d'insolvabilité de témoigner. Ne partez pas. Nous pourrions avoir besoin de vous après. M. McMullen, M. Manski et M. Kondo, nous avons deux comptables agréés et un bachelier es arts et bachelier en droit.

M. McMullen, êtes-vous celui qui allez présenter votre mémoire?

M. Terence McMullen, ca, président, Conseil canadien d'insolvabilité: Oui, monsieur le président. Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis ici avec mes collègues, messieurs Manski et Kondo pour représenter le Conseil canadien d'insolvabilité et je vous ai remis un document sur nos préoccupations et nos objections concernant le Projet de loi C-51. Nous vous sommes très reconnaissants de nous donner l'occasion de faire cette présentation. Après quelques brefs commentaires pour vous familiariser avec notre Conseil et souligner les raisons pour lesquelles nous avons demandé l'occasion de parler devant vous, je demanderai à M. Manski de parler de certaines dispositions plus précises du projet de loi, et M. Kondo vous expliquera ensuite les aspects rétroactifs du projet de loi, après quoi je mentionnerai quelques-unes des solutions possibles pour remplacer la saisie—arrêt renforcée.

D'abord quelques mots, si vous me le permettez monsieur le président, sur l'histoire de notre Conseil afin de vous donner une idée de la raison pour laquelle nos membres sont les personnes les mieux placées pour parler de toutes ces questions. J'aimerais donc faire un bref historique. Jusqu'en 1979, les syndics de faillite licenciés en vertu de la Loi sur la faillite, n'avaient pas d'association professionnelle distincte à laquelle ils pouvaient adhérer. En 1979, le Conseil a été constitué à titre d'association sans but lucratif, en vertu de la partie deux de—

Le président: Pourriez-vous lire plus lentement, car nous avons des interprètes et il y a des gens qui essaient d'entendre ce que vous dites.

M. McMullen: Excusez-moi monsieur le président. Je vais aller plus lentement. Cela a été fait—je parle là de notre constitution—avec le soutien et l'encouragement actifs du surintendant des faillites et de la direction de l'Institut canadien des comptables agréés avec qui nous sommes affiliés en vertu d'un accord. Aujourd'hui, nous comptons environ 620 membres généraux et 220 membres stagiaires représentant la grande

[Text]

majority of trustees in bankruptcy in Canada, and the vast majority of those members are chartered accountants.

The association established a number of standing committees including those dealing with rules of professional conduct and discipline, qualification for membership, student education and continuing education. The association works on a continuous basis with the Superintendent of Bankruptcy. Its president and vice-president, together with the Superintendent of Bankruptcy and the Deputy Superintendent serve on the Executive Council of the body known as the Joint Committee on Bankruptcy, the JCB. This committee advises the Superintendent of Bankruptcy on policies and procedures for the administration of bankruptcy and related matters under the Bankruptcy Act.

Through the executive council, the association is given the opportunity to offer input on significant matters of policy. The association's members actively serve on numerous standing committees and subcommittees of the JCB. The association also presents annual professional development seminars in major centres across the country each spring. These seminars attract in excess of six hundred people each year including our own members, lawyers, bankers and employees of government agencies.

The association has from its inception been active in making submissions to the government on legislative matters affecting insolvency practice. Similarly its provincial affiliates have made submissions on provincial legislation. In 1985 Mr. Gary Colter, a past president of the association, chaired the advisory committee on bankruptcy and insolvency at the request of the then Minister of Consumer and Corporate Affairs, and currently the association has an advisory committee working with the policy coordination branch of the Department of Consumer and Corporate Affairs to draft language to what will eventually form a basis for the amendments to the Bankruptcy Act.

In short, as one would expect of a national professional association, our activities are quite extensive and are carried out in the spirit of our mission statement which reads as follows:

The mission of the Canadian Insolvency Association is to attract, develop and support members who are the recognized leaders in providing insolvency and business recovery services and to ensure the highest degree of public confidence in and respect for the integrity, objectivity and competence of our members, and for the integrity and value of the system of insolvency administration throughout Canada.

It should therefore, I respectfully submit, be quite clear why we felt compelled to be here commenting on legislation which impacts upon insolvency practice in Canada. I would like to state, as we have stated in the past in making submissions to government, that we believe that there are inherent flaws in the concept of deemed trust. We have no wish, indeed we would not presume, to interfere with Revenue Canada's right to be paid what is owing, but we would challenge its right to effect a transfer of property without compensation; a move which seems to be the basis of such deeming legislation.

[Traduction]

majorité des syndics de faillite au Canada et la grande majorité de ces membres sont des comptables agréés.

Le Conseil a établi un certain nombre de comités permanents, notamment ceux qui traitent des règles en matière de conduite professionnelle et de discipline, de la qualification des membres, de l'éducation des étudiants et de l'éducation permanente. Le Conseil collabore en permanence avec le surintendant des faillites. Son président et vice-président, ainsi que le surintendant des faillites et le sous-surintendant siègent au conseil exécutif connu sous le nom du Comité conjoint des faillites (CCF). Ce comité conseille le surintendant des faillites sur les politiques et les méthodes d'administration des faillites et des questions connexes régies par la Loi sur la faillite.

Par l'intermédiaire du conseil exécutif, le Conseil a l'occasion de contribuer à des questions importantes de politique. Les membres du Conseil siègent à de nombreux comités permanents et sous-comités du CCF. Le Conseil présente également des séminaires annuels de perfectionnement professionnel dans les grands centres du pays, et ce, tous les printemps. Ces séminaires attirent plus de 600 personnes chaque année, notamment nos propres membres, des avocats, des banquiers et des employés des organismes gouvernementaux.

Depuis ses débuts, le Conseil a fait des démarches auprès du gouvernement sur l'aspect légal de la pratique de l'insolvabilité. De même, ses affiliées provinciales ont fait des démarches auprès des parlements provinciaux. En 1985, M. Gary Coulter, ancien président du Conseil, a présidé le Comité consultatif sur les faillites et l'insolvabilité, à la demande du ministre de la Consommation et des Corporations d'alors et, actuellement, le Conseil compte un comité consultatif qui collabore avec la Direction de la Coordination des politiques du ministère de la Consommation et des Corporations afin de rédiger ce qui constituera finalement la base des modifications à la Loi sur la faillite.

En bref, comme il est normal d'une association professionnelle nationale, nos activités sont multiples et nous nous en acquittons dans l'esprit de notre mission qui se lit comme suit:

«La mission du Conseil canadien d'insolvabilité est d'attirer, de former et de soutenir ses membres, qui sont reconnus comme étant des chefs de file dans la prestation de services en matière d'insolvabilité et de recouvrement des entreprises et de susciter le plus haut niveau de confiance du public en ce qui concerne l'intégrité, l'objectivité et la compétence de nos membres et l'intégrité et la valeur de l'administration de l'insolvabilité dans tout le Canada».

Par conséquent, je dirais très respectueusement que les raisons pour lesquelles nous nous sentons obligés d'être ici pour parler d'un projet de loi qui influence la pratique de l'insolvabilité au Canada me semblent très claires. J'aimerais souligner, comme nous l'avons déjà fait dans d'autres présentations au gouvernement, que nous croyons que le concept de la fiducie réputée comporte des lacunes fondamentales. Nous ne souhaitons pas, en fait, nous ne voudrions certainement pas empiéter sur le droit de Revenu Canada à récupérer ce qui lui est dû, mais nous contestons son droit à réaliser un transfert de pro-

[Text]

We believe we understand the practical difficulties which Revenue Canada faces in its attempts to ensure that it is paid what is rightfully owed on a timely basis, particularly when the debtor is involved in formal insolvency proceedings and particularly when the actual amount rightfully owing to it is unknown. As I said at the outset, there are alternatives which we believe are less offensive to the principles of trust law which would facilitate the government's need to protect its source of revenue.

Finally, in reviewing the writings of various experts in the world of insolvency administration, I came upon a quotation of Mr. Justice Rohmer who was commenting on a deeming provision, somewhat in a state of frustration, I would assume, in an English statute relating to a case in 1945, *Robert Batcheller and Sons Ltd versus Batcheller* which may not be directly on target with the subject matter of our submission. It does, however, convey in part at least the spirit of our objection in this matter, and I quote:

It is, of course, quite permissible to deem a thing to have happened when it is not known whether it happened or not. It is unusual, but not an impossible conception, to deem that a thing happened when it is known positively that it did not. To deem, however, that a thing happened when not only is it known that it did not happen, but it is positively known that precisely the opposite of it happened is a conception which, to my mind, amounts to a complete absurdity.

I would now ask Mr. Manski to comment on some of the specific provisions.

The Chairman: Mr. Manski?

Mr. Uwe Manski, Treasurer, Canadian Insolvency Association: Thank you, Mr. Chairman. I would like to point out a number of reasons why we do not agree with or approve of Bill C-51. We have three basic reasons. First and maybe most important, we object to the concept of legislative deemed trust and priorities, and I will get into some of the reasons why we feel the way we do in a moment. We object to three specific aspects of the bill. One is that the bill is unclear in that it applies only to account debtors; in other words, to accounts receivable, and I will get back to that in a moment. Another aspect is that the bill is unclear as to the amount in fact retainable by Revenue Canada, and third, we object to the retroactivity aspect of the bill which has already been mentioned tonight, and Mr. Kondo will give some specifics on that point later. Last, we object to the fact that the bill ignores the process of reform of insolvency legislation in which the CIA has been and still is an active participant; that is, our association.

We are not a participant at all in this process. We again would like to emphasize that we do not represent any particular interest group, and our only interest is the orderly administration of insolvencies in Canada in accordance with the provisions laid down by the Bankruptcy Act.

[Traduction]

priété sans compensation, une mesure qui semble être à la base de ce projet de loi réputé.

Nous croyons comprendre les difficultés pratiques auxquelles fait face Revenu Canada en essayant de percevoir ce qui lui est dû en temps voulu; en particulier lorsque le débiteur est engagé dans des poursuites d'insolvabilité non officielles, et plus particulièrement lorsque la somme qui lui est due n'est pas connue. Comme je l'ai dit au début, nous avons des solutions que nous estimons moins difficiles à accepter par les commettants du droit des fiducies et qui permettraient au gouvernement de protéger plus facilement ses sources de revenu.

Finalement, en étudiant les écrits de divers experts du milieu de l'administration de l'insolvabilité, je suis tombé sur une citation du juge Rohmer, qui commentait une disposition réputée faisant état d'une certaine frustration, je suppose, tirée d'un texte anglais portant sur une cause de 1945, *Robert Bachelor and Sons Ltd. contre Bachelor*, qui n'est peut-être pas directement liée au sujet de notre présentation, mais qui explique en partie tout au moins notre objection à cet égard, et je cite:

Il est bien sûr tout à fait possible de présumer une chose qui s'est produite, si l'on ne sait pas si elle s'est produite ou non. Il est inhabituel, mais pas totalement impossible, de présumer qu'une chose s'est produite lorsqu'il est positivement connu qu'elle ne s'est pas produite. Mais de présumer qu'une chose s'est produite lorsque non seulement on sait qu'elle ne s'est pas produite mais qu'il est positivement connu que c'est précisément l'inverse qui s'est produit, est une conception qui, à mon avis, relève de la plus totale absurdité.

Je demanderais à M. Manski de parler de certaines des dispositions particulières.

Le président: Monsieur Manski?

M. Uwe Manski, ca, trésorier, Conseil canadien d'insolvabilité: Merci monsieur le président. J'aimerais d'abord souligner un certain nombre des raisons pour lesquelles nous ne sommes pas d'accord avec le Projet de loi C-51. Ces raisons sont au nombre de trois. Premièrement, la première et sans doute la plus importante, est que nous nous opposons au concept de la fiducie réputée et des priorités et je reviendrai sur certaines des raisons de notre position actuelle. Nous nous opposons à trois aspects bien précis du projet de loi. Le premier est qu'il n'est pas clair qu'il s'applique seulement aux comptes débiteurs, et j'y reviendrai. Le deuxième est que le projet de loi manque de précision quant à la somme que Revenu Canada peut en réalité retenir et troisièmement, nous nous opposons à la rétroactivité du projet de loi dont on a déjà parlé ce soir, et c'est un sujet sur lequel M. Kondo donnera des précisions plus tard. Finalement, nous nous opposons au fait que le projet de loi ne tient pas compte du processus de réforme de la Loi sur l'insolvabilité.

Nous ne participons pas du tout à ce processus particulier. Nous voulons une fois encore insister sur le fait que nous ne représentons pas de groupes particuliers et que notre seul intérêt est l'administration efficace de l'insolvabilité au Canada, conformément aux dispositions de la Loi sur la faillite.

[Text]

First of all, what is our problem with deemed trust? We did a study in 1987 of the various laws, both federal and provincial, that required or set up deemed trust, and at that point they numbered about thirty-five. There were thirty-five separate statutes across the country that claimed that the amounts owing under those statutes were first in line; that they were ahead of secured creditors, but they did not say how they were ahead of each other. So we resolved at that time that our association considers the proliferation of governmental deemed trusts and governmental statutory liens to be the major threat to the orderly administration of the affairs of insolvent debtors, and we called for the abolition of such liens and trusts as part of the proposed amendments of the Bankruptcy Act.

Under trust law — and I am just a simple accountant and not as smart as the lawyers — to me, a trust is very simple. The employer was required by law to withhold the deductions and remit them to Revenue Canada. There is no problem with that. So if he deducted a dollar and held it separately, that dollar belongs to Revenue Canada and it should have gone to Revenue Canada. In fact, what happens is that the dollar was not deducted at all. There was never any dollar that could be found. It was simply that the man paid the net wages and may have had enough money to pay the deductions, or may not. So in our view, once that money is just not available there is no longer a trust because there is nothing to attach to.

Revenue Canada says: "We will seize this person's accounts receivable because they do not belong to him. They belong to us". However, those receivables may have represented sales that were made two, three, four months ago when the debt that arose to Revenue Canada had not yet existed. How can one say that this receivable belongs to Revenue Canada that is impressed with this trust? It may have predated the amount.

So what we say is that deemed trusts are simply a way to secure priority for amounts owing to the Crown; nothing more, nothing less. The difficulty with this kind of legislation, aside from being, in our view, patently unfair, is that government claims do not have to be registered. If a bank or a creditor has a charge against the assets of a tax debtor, he must register that and other people can look up the registration and find out to what extent these assets are encumbered.

The fact that Revenue Canada is owed money is not apparent to anyone who may be granting credit to this particular tax debtor, and not only secured creditors. We are not here to talk for the banks. They can talk for themselves, but this applies as well to suppliers. A supplier can look up what is registered against the customer to find out how stable he might be. However, he won't find the charge of Revenue Canada.

Further, since most of the claims deal with deductions at source, labour-intensive businesses, of course, are most affected. So the companies that most need the credit, because they have a lot of wage earners, might have the greatest difficulty in getting credit. Further the chance of recovery for the

[Traduction]

Que reprochons-nous donc à la fiducie réputée? En 1987, nous avons réalisé une étude des diverses lois fédérales et provinciales, qui prévoient ou établissent des fiducies réputées et, à cette époque-là, elles étaient au nombre de 35. Il y avait donc 35 lois différentes dans tout le pays qui prétendaient que les sommes dues en vertu de ces lois avaient priorité, qu'elles avaient priorité sur les créanciers garantis, mais qui ne prévoyaient pas comment elles étaient prioritaires les unes par rapport aux autres. À cette époque, notre Conseil a donc considéré que la prolifération des fiducies réputées et les droits légaux de rétention du gouvernement sont une importante menace pour l'administration efficace des affaires des débiteurs non solvables et nous avons demandé l'abolition de ces droits et fiducies dans le cadre des propositions de modification à la Loi sur la faillite.

En vertu du droit sur les fiducies, et je ne suis qu'un simple comptable et certainement pas aussi intelligent que la plupart des avocats, pour moi une fiducie est quelque chose de très simple. L'employeur doit, d'après la loi, conserver les retenues et les remettre à Revenu Canada. Cela ne pose aucun problème. Donc, s'il a retenu 1 \$ et qu'il l'a gardé, ce dollar appartient à Revenu Canada et c'est là où il aurait dû aller. Mais en fait, ce dollar n'a jamais été déduit. Ce dollar n'a jamais existé. En réalité, la personne a payé un salaire net et a pu avoir suffisamment d'argent pour payer les retenues ou non. Donc à notre avis, une fois que cet argent n'est plus disponible, il n'y a plus de fiducie car il n'y a rien à y placer.

Revenu Canada déclare alors qu'il saisira le compte débiteur de cette personne car il ne lui appartient pas mais appartient au Ministère. Mais ce compte débiteur peut avoir représenté des ventes qui ont été faites il y a deux, trois ou quatre mois lorsque la dette à l'égard de Revenu Canada n'existait pas encore. Comment peut-on dire que ce compte débiteur appartient à Revenu Canada qui s'approprie cette fiducie? Elle peut avoir précédé le montant dû.

Par conséquent, nous prétendons que les fiducies réputées sont simplement un moyen de garantir la priorité des montants dus à l'État, ni plus ni moins. La difficulté que suscite ce genre de loi, en dehors du fait qu'elle est à notre avis, tout à fait injuste, est que les réclamations du gouvernement n'ont pas à être consignées. Si une banque ou un créancier a une sûreté sur les biens d'un débiteur fiscal, il doit la consigner et n'importe qui peut consulter le registre et découvrir dans quelle mesure ces biens sont en servitude.

Mais comme Revenu Canada n'a pas à le faire, le prêteur ne peut pas savoir qu'il accorde un crédit à un débiteur fiscal, et pas seulement les créanciers garantis. Nous ne sommes pas ici pour parler au nom des banques. Elles peuvent parler pour elles-mêmes, mais cela s'applique à tous les fournisseurs. Un fournisseur peut examiner ce qui a été consigné à l'égard d'un client pour savoir à quel point il est solvable. Il ne trouvera pas la sûreté de Revenu Canada.

D'autre part, puisque la plupart des réclamations portent sur les retenues à la source, les entreprises à forte utilisation de main-d'œuvre sont bien entendu les plus touchées. Donc les compagnies qui ont le plus besoin de crédit parce qu'elles dépendent beaucoup, sont celles qui ont le plus de difficultés :

[Text]

employees is reduced if there is an insolvency, because Revenue Canada has leapfrogged over them and is entitled to its money before the employees are even entitled to their wages. So that is a problem, and trade creditors generally are apathetic to insolvency proceedings because they know that there is no way they will get any money, and this is another example of how their chance of recovery is further reduced.

In 1987 when the enhanced garnishment provision was enacted, we made representations to the House of Commons Standing Committee on Finance, Trade and Economic Affairs requesting that these not be enacted pending amendments to the Bankruptcy Act. We felt that these were insolvency procedures that should be dealt with under the Bankruptcy Act. We said at that time that we had no difficulty with Revenue Canada requiring employers to hold payroll deductions in trust for the department providing mechanisms were in place to ensure compliance and for imposing financial penalties for failure to do so, and indeed we believe these are in the Income Tax Act in any event. However we consider the concept of deeming a debt to be an asset and carving that asset out of the remaining assets of the debtor to be contrary to the long-established and well-recognized priorities laid down by the Bankruptcy Act, and indeed we felt it was repugnant.

Our specific objections, if I may get to those, on Bill C-51 is that the bill does not clarify that it is to apply only to the accounts receivable of the tax debtor. We understand Revenue Canada means it to apply only to accounts receivable, but there is a fear held by some, and not only by banks. Fixed-charge lenders can quite often include private individuals holding a mortgage on someone's home, for instance, and if that home is sold under a power of sale proceeding because there was a default, there is a risk that this section could be used to trap those monies as well, and we do not think that is fair. Therefore if it is not the intention that that happen, then the bill should specifically say so.

Further, the bill is silent as to the amount owing to Revenue Canada being the maximum that would be deducted. The example I would like to give is a situation where the tax debtor owes fifty thousand dollars to Revenue Canada. The accounts receivable of the tax debtor might be a million dollars, two hundred customers owing an aggregate of a million dollars. As I understand it, each of those customers would get a letter from Revenue Canada demanding fifty thousand dollars. What happens if Revenue Canada collects more than fifty thousand dollars? Is it not intended that any excess at least would be returned? The bill does not say so. The bill says that any money collected by Revenue Canada immediately becomes the property of the government. We do not think that is fair.

As I said, retroactivity we will comment on separately. Lastly and generally, we object that the bill ignores the process of insolvency of form, as I mentioned before. This process is currently ongoing as the Department of Consumer and Corpo-

[Traduction]

obtenir du crédit. Quant aux possibilités de recouvrement des employés, elles sont fort réduites s'il y a insolvabilité du fait que Revenu Canada est passé avant et a droit à son argent avant même que les employés aient droit à leur salaire. Voilà donc le problème et les créanciers ne réagissent généralement pas aux débats sur l'insolvabilité car ils savent qu'ils ne récupéreront jamais leur argent, et c'est donc un autre exemple de la façon dont leur possibilité de recouvrement est encore réduite.

En 1987, lorsque la disposition sur la saisie-arrêt renforcée a été promulguée, nous avons fait des démarches auprès du Comité permanent des finances, du commerce et des questions économiques, pour lui demander de ne pas la promulguer avant que des modifications soient apportées à la Loi sur la faillite. Nous estimions alors que ces procédures d'insolvabilité devaient être régies par la Loi sur la faillite. Nous avons dit alors que nous pensions normal que Revenu Canada exige des employeurs qu'ils gardent les retenues salariales en fiducie pour le Ministère, à condition d'avoir prévu des mécanismes d'observation et d'imposition de pénalités en cas de défaut. D'ailleurs, nous croyons que ces dispositions sont prévues par la Loi de l'impôt sur le revenu de toute façon. Cependant, nous pensons que le concept de considérer une dette comme un bien et de retirer ce bien de l'actif restant du débiteur est contraire aux priorités reconnues et établies depuis longtemps et prévues par la Loi sur la faillite. Nous pensions alors que ce concept était en fait inadmissible.

J'aimerais maintenant passer aux objections précises à l'égard du Projet de loi C-51, c'est-à-dire au fait qu'il ne précise pas s'il va s'appliquer seulement aux comptes débiteurs du débiteur fiscal. Nous croyons comprendre que Revenu Canada l'interprète de manière à ce qu'il s'applique seulement aux comptes débiteurs, mais certains craignent, pas seulement les banques mais également les prêteurs de charges fixes, qu'il pourrait souvent inclure les biens privés d'un particulier, une hypothèque sur une maison par exemple. Si cette maison était vendue en vertu d'un pouvoir de vente à la suite d'un défaut de paiement, il est possible que l'on ait recours à cet article pour récupérer également cet argent. Nous ne pensons pas qu'il s'agisse d'une pratique juste et si le projet de loi ne vise pas ce genre de situation, cela devrait être précisé.

D'autre part, le projet de loi ne dit pas quel est le maximum du montant à déduire qui est dû à Revenu Canada. J'aimerais donner l'exemple d'un cas où le débiteur fiscal doit 50 000 \$ à Revenu Canada. Le compte débiteur du débiteur fiscal peut contenir jusqu'à 1 000 000 \$, 200 clients devant une somme globale de 1 000 000 \$. D'après ce que j'ai compris, chacun des clients recevrait une lettre de Revenu Canada exigeant 50 000 \$. Qu'arrive-t-il alors si Revenu Canada perçoit plus de 50 000 \$? Il n'est pas prévu que l'excédent soit remboursé? Le projet de loi ne le dit pas. Le projet de loi dit que toute somme perçue par Revenu Canada devient immédiatement la propriété du gouvernement. Nous ne pensons pas que cela soit juste.

Comme je l'ai dit, nous parlerons séparément de la rétroactivité. Finalement, et plus généralement, nous nous opposons au fait que le projet de loi ne tient pas compte du processus d'insolvabilité de forme que j'ai déjà mentionné. Ce processus

[Text]

rate Affairs is drafting proposed amendments including abolition of certain Crown priority. It appears they have recognized that the Crown must, like other creditors, sometimes take a loss.

The association has studied and submitted briefs on deemed trust legislation and we have appeared before the Senate Banking Committee. The association has also studied and submitted briefs on proposed insolvency legislation and amendments to the Bankruptcy Act, and we have offered our services to create a new committee to assist in the review of tax legislation as it impacts on insolvency administration, and we believe this bill does impact on insolvency administration.

In conclusion, we have recommended strongly what we think is a simple solution that will avoid the complicated and convoluted device of the deemed trust which will keep the lawyers busy and the courts busy for years to come. I would respectfully submit, regardless of the wording that is now in the bill, a solution that would avoid the expropriation of property rights, namely the rights of secured creditors who may have taken charge of accounts receivable, may improve the collection of deductions at source and thereby improve the administration of insolvencies involving government claims: That is, very simply, that the government can best be protected for withholding tax remittances by enforcing present legislation requiring tax debtors to keep withholding taxes separate and apart from their other assets.

Revenue Canada acknowledges that all employers use this dollar to finance their business in the intervening period until that money is payable to the government. We do not believe that is right. That money should have been kept separate in any event. Perhaps it is awkward to require every employer to keep this money separate and apart, but those employers who are, in fact, delinquent or have arrears are assessed penalties and interest for being in arrears. They are the ones that should be setting this money up. Insolvency very rarely happens overnight. You do not have a tax debtor who is solvent today and insolvent tomorrow. Insolvency accrues almost imperceptibly sometimes over an extended period, and there is plenty of opportunity in our view for Revenue Canada to crack down on those kind of tax debtors and force them to go along with the law as it now stands.

As a general comment, we believe that governmental liens and deemed trusts undermine the integrity of the bankruptcy process since the Crown, whether federal or provincial, asserts its claims at the expense of other creditors of the tax debtor, and we submit that that concept is obsolete in a modern economy. The objective in insolvency legislation should be, in addition to rehabilitation of the debtor, the fair allocation of the loss over all classes of creditors. Governments, and through them taxpayers, must accept some of the losses occasioned by the insolvency of the business debtor since the failure of a Canadian business impacts on all of Canada's citizens. Thank you, Mr. Chairman.

[Traduction]

est actuellement en cours puisque le ministère de la Consommation et des Corporations prépare actuellement des modifications, notamment l'abolition de certaines priorités de l'État. Il semble que l'on se soit rendu compte que l'État doit, comme tout autre créancier, subir parfois des pertes.

Le Conseil a étudié et présenté des documents sur le droit des fiducies réputées et nous avons comparu devant le Comité sénatorial des banques. Le Conseil a également étudié et présenté des documents sur une loi sur l'insolvabilité et sur des modifications à la Loi sur la faillite et nous avons offert nos services ou avons offert de créer de nouveaux comités pour contribuer à l'étude d'une loi fiscale portant sur l'administration de l'insolvabilité. Or, nous pensons que ce projet de loi a effectivement des répercussions sur l'administration de l'insolvabilité.

En conclusion, nous avons fortement recommandé ce que nous estimons être une solution simple qui évitera les méthodes compliquées et contournées de la fiducie réputée qui occupera les avocats et les tribunaux pendant encore de longues années. J'ajouterais également que quelle que soit la formulation du projet de loi actuel, une solution qui éviterait l'expropriation des droits de propriété, c'est-à-dire les droits de créanciers garantis qui auraient pris en charge des comptes débiteurs, pourrait améliorer la perception des retenues à la source et par conséquent améliorer l'administration d'insolvabilités impliquant des réclamations du gouvernement. Le gouvernement sera tout simplement beaucoup mieux protégé en ce qui concerne la retenue des remises fiscales en faisant exécuter la loi actuelle qui exige des débiteurs fiscaux qu'ils gardent les retenues d'impôt séparément de leurs autres actifs.

Revenu Canada reconnaît que tous les employeurs utilisent ce dollar pour financer leur entreprise dans la période qui précède le paiement au gouvernement. Nous ne pensons pas que cela soit normal. Cet argent aurait dû être gardé séparément. Il est peut-être difficile de demander à chaque employeur de le faire, mais ces employeurs, qui sont en fait délinquants, ont des arriérés et se voient imposer des pénalités et des intérêts pour ces arriérés. Ce sont justement eux qui devraient réserver cet argent. L'insolvabilité n'arrive pas du jour au lendemain. On a rarement un débiteur fiscal qui est solvable un jour et insolvable le lendemain. L'insolvabilité se crée presque imperceptiblement, parfois sur une très longue période, et Revenu Canada a toutes les occasions voulues à notre avis, pour trouver ce genre de débiteurs fiscaux et les forcer à respecter la loi telle qu'elle est actuellement.

En règle générale, je dirais avant de me taire, que les droits de rétention du gouvernement et les fiducies réputées minent l'intégrité du processus de faillite, puisque l'État, qu'il soit fédéral ou provincial, fait valoir ces réclamations aux dépens des autres créanciers du débiteur fiscal. Nous pensons que ce concept est dépassé dans le contexte d'une économie moderne. La loi sur l'insolvabilité doit avoir pour but en plus de la réhabilitation du débiteur, la répartition équitable des pertes parmi toutes les catégories de créanciers. Les gouvernements, et par leur intermédiaire les contribuables, doivent accepter certaines des pertes occasionnées par l'insolvabilité d'une entreprise débitrice, puisque l'échec d'une entreprise canadienne a des

[Text]

The Chairman: Mr. Kondo, are you introducing something?

Mr. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., Executive Director, Canadian Insolvency Association: Thank you, Mr. Chairman. I think the Honourable Senators now realize why Mr. Manski is the treasurer. He is the only one who can pull money out of his pocket immediately. As you have heard, the association does feel that this legislation is unreasonable and unfair, and the retroactive aspect of it is one of the manifestations of the unfairness. As we have heard, there is a collection problem that is costing all of us as taxpayers, and everyone agrees that that is not a situation that should continue. However, where we disagree with Bill C-51 is on how to solve the problem, and the solution proposed by Bill C-51 is simply not fair. The ends do not justify the means.

In June 1989, the Supreme Court of Alberta in the International Warranty judgement held that subsection 224 (1.2) did not do what was intended, and two sentences from this judgement illustrate how unjust the bill is. I quote:

For Revenue Canada to succeed, the plain and unambiguous meaning of the section must be that it deprives a properly secured creditor—in this case Lloyds—of all or part of its security without compensation for the purpose of paying another debt totally unrelated to the security. It is surely equivalent to the transfer of proprietary rights without compensation.

The intent of this bill is to improve the collection of source deductions. The intent of this bill is to do so by transferring proprietary rights without compensation. Surely Parliament can find other means to prevent these losses. The International Warranty decision was released in June 1989. Revenue Canada appealed the judgement to the Supreme Court of Canada. In July 1989 the Court of British Columbia followed the Alberta decision. In view of this, I ask, would it have been reasonable to commence further legal action, or would it have been reasonable to await the decision of the Supreme Court of Canada on the application for appeal, and I submit that it was reasonable to wait.

On December 7, 1989, the Supreme Court of Canada denied leave to appeal the International Warranty judgement. However, this bill, C-51, says that the taxpayer lost his chance a month earlier, on November 6, 1988. Unless one went to the courts before knowing the result of the appeal application, the revised wording of subsection 224 (1.2), the wording in this bill, the wording which still has not been enacted, applies to actions which date as far back as December 17, 1987. By making the bill retroactive, Parliament will be depriving citizens of their right to their day in court, or courts, after the fact. If it were not for this bill, secured creditors in Alberta clearly have a right to the funds expropriated by the garnishment letters.

In International Warranty, the secured creditor was a bank. It could just as easily have been a manufacturer or supplier of

[Traduction]

répercussions sur tous les Canadiens. Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: M. Kondo, allez-vous nous dire quelque chose?

M. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., directeur exécutif, Conseil canadien d'insolvabilité: Merci, monsieur le président. Je pense que les honorables sénateurs voient maintenant pourquoi M. Manski est le trésorier. Il est le seul qui puisse sortir l'argent de sa poche immédiatement. Je pense que comme vous l'avez entendu, le Conseil estime que ce projet de loi est déraisonnable et injuste et que l'aspect rétroactif est une des manifestations de cette iniquité. Comme nous l'avons entendu, il existe un problème de perception qui coûte cher aux contribuables et l'on ne devrait pas permettre que cette situation se poursuive. Cependant, là où nous ne sommes plus d'accord avec le Projet de loi C-51, c'est la façon de résoudre le problème et la solution proposée par le projet de loi est tout à fait injuste. Je veux dire par là que la fin ne justifie pas les moyens.

En juin 1989, la Cour suprême du Canada dans le jugement de International Warranty, a estimé que le paragraphe 224 1.2 ne faisait pas ce qu'il était censé faire et deux phrases de cette décision illustrent à quel point le projet de loi est injuste. Je cite:

Pour que Revenu Canada obtienne ce qui lui revient, l'article doit être interprété simplement et sans équivoque de façon à priver un créancier garanti—dans ce cas la Lloyds—de la totalité ou d'une partie de sa garantie sans compensation, afin de payer une autre dette totalement indépendante de la garantie. Il s'agit en fait d'un transfert de droit de propriété sans compensation.

L'objet du présent projet de loi est d'améliorer la perception des retenues à la source, et pour ce faire, de transférer des droits de propriété sans compensation. Je suis sûr que le Parlement peut trouver d'autres moyens. La décision concernant International Warranty a été émise en juin 1989. Revenu Canada a fait appel du jugement auprès de la Cour suprême du Canada. En juillet 1989, la Cour de Colombie-Britannique a entériné la décision de l'Alberta. Dans ce contexte, je pose la question: aurait-il été raisonnable d'attendre d'autres poursuites ou aurait-il été raisonnable d'attendre la décision de la Cour suprême du Canada sur la demande d'appel. Je prétends qu'il aurait été raisonnable d'attendre.

Le 7 décembre 1989, la Cour suprême du Canada a rejeté l'appel de la décision concernant International Warranty. Pourtant, le Projet de loi C-51 dit que vous avez perdu vos chances un mois plus tôt, le 6 novembre 1988. À moins d'être passé devant les tribunaux avant de connaître le résultat de la demande d'appel, la nouvelle formulation du paragraphe 224 1.2, formulation du présent projet de loi, qui n'a pas encore été promulgué, s'applique aux poursuites qui remontent jusqu'au 17 décembre 1987. En donnant rétroactivité au projet de loi, le Parlement privera les citoyens de leurs droits à comparaître devant les tribunaux après coup. N'était-ce du projet de loi, les créanciers garantis de l'Alberta auraient un droit sur les fonds expropriés par les lettres de saisie-arrêt.

Dans le cas de International Warranty, le créancier garanti était une banque. Cela aurait aussi bien pu être un fabricant

[Text]

equipment, and these are the same businesses whose interests the supporters of the bill say are being protected by not enforcing the trust provisions that exist now in the Income Tax Act.

They say that compliance with the Act is too onerous. They say that this deprives businesses of a source of working capital. So in order to protect businesses from these evils, legislation is enacted which is intended to expropriate the proprietary rights of these same businesses retroactively.

I think that the Alberta creditor who has had Revenue Canada expropriate his rights must be pretty cynical about the way Parliament uses its legislative powers. Clearly the International Warranty decision is the law in Alberta, and the effect of that judgement is that Revenue Canada may have been in physical possession of funds, but property had not passed.

However if Bill C-51 is passed and if the courts agree that the amended language clearly carries out the original intent of the subsection as declared in 1987 and reaffirmed today, and that intent is to transfer proprietary rights without compensation, then the creditor's right of action, the creditor's entitlement to receive payment of his debt in the normal order of distribution, is erased retroactively.

That is the intended effect of Bill C-51, and that is an effect that the association does not consider either to be logical, reasonable or fair. Thank you. Mr. McMullen will now deal with some alternatives to the provisions of Bill C-51.

Mr. McMullen: Mr. Chairman, before doing so, if I may, I may have misheard, but I just wanted to clarify for my own edification, if for no one else's, that the quotation that Mr. Kondo gave on the International Warranty case was, I believe, the Court of Appeal of Alberta.

Mr. Kondo: That is correct.

Mr. McMullen: I will attempt to move fairly rapidly through some closing comments. Mr. Chairman, there will be, perhaps, some repetition, but maybe some emphasis given as well. I would think that, together with my earlier comments and those of my colleagues, we will have conveyed, I would hope, the message that what we seek is a resolution of an anomaly, thereby facilitating a more efficient insolvency administration system. There is no doubt that the association's members are the professionals to whom financially-troubled debtors turn for guidance, the professionals to whom creditors often turn when seeking remedial action on an unpaid debt. However, it is as trustees in bankruptcy and through our work under the Bankruptcy Act that our profession began. Notwithstanding the rather harsh reality that our primary function is to take control of a debtor's assets, maximize realization upon those assets and effect an equitable distribution of the proceeds at realization, there are social implications in the legislation under which we act. It is the legislation to which the unfortunate but honest debtor turns when faced with an insoluble financial problem. It offers the opportunity for a new start in life.

[Traduction]

ou un fournisseur d'équipement. Il s'agit pourtant des mêmes entreprises dont les intérêts, d'après les partisans du projet de loi, sont protégés en ne faisant pas appliquer les dispositions contenues actuellement dans la Loi de l'impôt sur le revenu.

Ils estiment que l'observation de la loi coûte trop cher, qu'elle prive les entreprises d'une source de fonds de roulement. C'est pourquoi, afin de protéger les entreprises de ces malheurs, ont promulgué une loi qui vise à exproprier les droits de propriété de ces mêmes entreprises de façon rétroactive.

Je pense que le créancier de l'Alberta qui a vu Revenu Canada exproprier ses droits doit être passablement cynique au sujet de la façon dont le Parlement utilise ses pouvoirs législatifs. Il est clair que la décision concernant International Warranty est l'état du droit en Alberta. Il en résulte que Revenu Canada a pu être en possession réelle de fonds mais que la propriété n'a pas été transférée.

Cependant, si le Projet de loi C-51 est adopté et si les tribunaux conviennent que le texte modifié reflète clairement l'intention originale du paragraphe, tel qu'il a été promulgué en 1987 et réaffirmé aujourd'hui, et que cette intention est de transférer les droits de propriété sans compensation, le droit de poursuite du créancier et le droit de ce créancier à recevoir le paiement de sa dette dans l'ordre normal de répartition, sont annulés rétroactivement.

Voilà l'effet voulu du Projet de loi C-51, et c'est un effet que le Conseil juge ni logique, ni raisonnable, ni juste. Je vous remercie. M. McMullen vous parlera maintenant d'autres solutions possibles pour remplacer les dispositions du Projet de loi C-51.

M. McMullen: Monsieur le président, avant de commencer, si je puis me permettre, il me semble avoir mal entendu, je voulais simplement m'assurer pour ma propre gouverne, sinon celle des autres, que la citation qu'a donné M. Kondo au sujet de la cause de International Warranty était, je crois, tirée de la décision de la Cour d'appel de l'Alberta.

M. Kondo: C'est exact.

M. McMullen: C'est exact? Je vais essayer de faire mes derniers commentaires assez rapidement. Monsieur le président, je vais peut-être me répéter mais je vais également insister sur certains points. Je pense qu'avec mes premiers commentaires et ceux de mes collègues, nous vous aurons communiqué, du moins je l'espère, notre message, qui est de redresser une anomalie, de manière à faciliter l'instauration d'un système d'administration de l'insolvabilité beaucoup plus efficace. Il est évident que les membres du Conseil sont les professionnels vers lesquels se tournent les débiteurs qui connaissent des problèmes financiers pour obtenir des conseils, les professionnels vers lesquels se tournent les créanciers lorsqu'ils cherchent à recouvrer des dettes impayées, mais c'est vraiment en tant que syndics de faillite et dans notre travail en vertu de la Loi sur la faillite que notre profession a commencé. Malgré la réalité plutôt dure de notre principale fonction, qui consiste à prendre les biens d'un débiteur, de maximiser la réalisation de ces biens et d'effectuer une répartition équitable du produit de la réalisation, la loi en vertu de laquelle nous agissons a des implications sociales. C'est la loi vers laquelle se tournent les débiteurs malchanceux mais honnêtes qui font face à un problème financier

[Text]

Although we are still awaiting — and have been for some time — amendments to the Bankruptcy Act, we do not believe that the rehabilitative features of the legislation will be interfered with. Indeed we believe that they may be enhanced when the amendments are introduced. We believe that any other legislation what touches upon, or would tend to disturb, the rights of creditors or the basic way in which the system works under the Bankruptcy Act should be seriously questioned. We believe that the Bankruptcy Act should be the overriding statute when matters affecting insolvency are being legislated. We believe that the amendments to the Bankruptcy Act should encompass those provisions of Bill C-51 which impact on insolvency practice in Canada.

In this regard, I quote from paragraph 17 of the 21st report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce dated December 15, 1987 which said, and I quote:

We also note that the issue of Crown priority for unremitted source deductions is an insolvency matter which should properly be addressed within the review of bankruptcy and insolvency legislation currently underway at the Department of Consumer and Corporate Affairs. In our report on Bill C-84 dated the 4th of February 1986, we had questioned whether it is proper to introduce the amendments contained in clause 118 respecting Crown priority while amendments to the Bankruptcy Act are pending. We remain of the same opinion.

The Chairman: Will you please give us the source of your quotation?

Mr. McMullen: I shall, yes. The source is from paragraph 17 of the 21st report of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce.

The Chairman: Yes, but you picked that up from another type of paper there. Is that the report of the Banking, Trade and Commerce?

Mr. McMullen: No, this is not the report.

The Chairman: Well, that is what I want to know.

Mr. McMullen: Oh, I see. The actual source of that would be in the minutes of the Standing Senate Committee on Banking, Trade and Commerce, and whether we have that with us or not, I am not too sure. The date was September 15, 1987.

Mr. Kondo: Excuse me. That was the report of the committee that reviewed Bill C-64 in 1987.

Mr. McMullen: As to the matter of alternatives to enhanced garnishment as contemplated by Bill C-51, I have but a few comments. There can be no doubt that income tax imposes a duty upon an employer to insure that payroll deductions are faithfully deducted and remitted. No one could possibly argue the right of the Crown to receive such monies. In addition, no one could seriously quarrel with the efforts of Revenue Canada to expedite the remittance of such monies when it introduced an accelerated schedule for such remittances. When an

[Traduction]

insoluble car elle leur offre la possibilité de commencer une nouvelle vie.

Nous attendons toujours, et cela depuis déjà un certain temps, les modifications à la Loi sur la faillite, mais nous ne pensons pas que les aspects concernant la réhabilitation seront changés. En fait, nous croyons qu'ils seront même renforcés. Nous pensons que toute autre loi qui touche ou tendrait à perturber les droits des créanciers ou la façon fondamentale dont le système fonctionne en vertu de la Loi sur la faillite, devrait être sérieusement remise en question. Nous pensons que la Loi sur la faillite doit être une loi prépondérante en ce qui concerne l'insolvabilité. Nous pensons que les modifications à la Loi sur la faillite devraient comprendre les dispositions du Projet de loi C-51 qui ont des répercussions sur la pratique de l'insolvabilité au Canada.

À cet égard, je citerais le paragraphe 17 du 21^e rapport du Comité permanent sénatorial des banques et du commerce, daté du 15 décembre 1987, qui précise et cite:

Nous notons également que la question de la priorité de l'État en ce qui concerne les retenues à la source non remises est une question d'insolvabilité qui doit être traitée dans le cadre de l'étude du droit régissant les faillites et l'insolvabilité actuellement en cours au ministère de la Consommation et des Corporations. Dans notre rapport sur le Projet de loi C-84, daté du 4 février 1986, nous nous sommes demandé s'il y avait lieu de présenter les modifications contenues dans l'article 118 concernant la priorité de l'État alors que les modifications à la Loi sur la faillite ne sont pas encore prêtes. Nous sommes toujours de ce même avis.

Le président: Pourriez-vous nous donner la source de cette citation?

M. McMullen: Oui. Il s'agit du paragraphe 17 du 21^e rapport du Comité permanent sénatorial des banques et du commerce.

Le président: Oui, mais vous avez tiré cela d'un autre genre de document. Est-ce le rapport du Comité des banques et du commerce?

M. McMullen: Non, ce n'est pas le rapport.

Le président: Eh bien, c'est ce que je veux savoir.

M. McMullen: Ah je vois. La source réelle est le procès-verbal du Comité permanent des banques et du commerce et je ne suis pas sûr que nous l'ayons avec nous. En tout cas, la date est le 15 septembre 1987.

M. Kondo: Excusez-moi. C'est le rapport du comité qui a étudié le Projet de loi C-64 en 1987.

M. McMullen: En ce qui concerne les solutions de rechange à la saisie-arrêt renforcée prévue par le Projet de loi C-51, j'aurais quelques commentaires à faire. Il semble évident que l'impôt sur le revenu oblige l'employeur à veiller à ce que les retenues sur les salaires soient dûment déduites et remises. Personne ne conteste à l'État le droit de recevoir cet argent. D'autre part, personne non plus ne conteste les efforts de Revenu Canada pour accélérer la remise de cet argent en établissant un calendrier accéléré de ces remises. Lorsqu'un

[Text]

employer makes a payroll deduction, he has a duty to remit those funds. In the past there have been arguments raised about the problems which would arise if all employers were compelled — and Mr. Manski made reference to this — to place funds immediately in a trust account from which such deductions would be remitted to Revenue Canada. It is our belief that imposing requirements such as this would be infinitely better than the super-priority or deeming provisions contemplated by Bill C-51. We believe as well that there are payroll services that could help facilitate the immediate remittances of source deductions.

The obvious problem faced by an employer experiencing financial difficulties is that the remittance of the funds to a trust account may be denied by the financial institution which has the account from which the funds are to be remitted. It is this risk which Revenue Canada, and for that matter any other agency of the Crown seeking protection, tries to overcome by imposing a deeming provision. Insolvency practitioners are repeatedly faced with a conundrum in a wide variety of provincial legislation which seeks to protect the rights of the Crown provincial in this fashion. There is much case law on the matter which I do not propose to comment upon.

Throughout, however, what the insolvency practitioner is hoping will some day emerge is a clear and definitive authority to which one can turn for guidance on priorities among competing creditors. In addition to the uncertainty as to whether or not the remittances to a trust account, from which distribution to the taxing authority could invariably be made, would be honoured in the first instance is the uncertainty as to what amount is owing to Revenue Canada. Revenue Canada does not know from payroll period to payroll period what an individual employer should be remitting. In the normal course of events, such information for insolvent employers is reconciled once a year when T-4 returns are submitted. We believe any attempt to effect this reconciliation more frequently than once a year would create an unbearable workload for government as well as for individual employers.

There is, however, one alternative which we believe could be implemented. It certainly should be considered. There are presently a number of ways in which governments at all levels secure themselves for payment of monies owing to them at some future time. It is not uncommon for government agencies to require businesses to post bonds or place money on deposit with the government as security for future payments. If said businesses default or become delinquent, then the government agency has at its disposal an amount approximating the anticipated liability. While we appreciate that there may be some practical problems in implementing a similar form of security with respect to payroll source deductions, we believe that it could be made quite workable. There is no justification for an employer to co-mingle funds which are due to the Crown with general funds. Indeed, there is something quite repugnant about the creation of a float, for however brief a period of time, which an employer may use until it is required to remit such funds.

Why not, then, impose a requirement upon all employers in Canada to post some form of security with the government

[Traduction]

employeur procède à une retenue salariale, il a l'obligation de remettre l'argent. On a déjà entendu des arguments au sujet des problèmes causés par le fait d'obliger tous les employeurs, et M. Manski y a fait allusion, à placer immédiatement les fonds dans un compte de fiducie d'où les retenues seraient remises à Revenu Canada. Nous croyons que ce type d'obligation serait une bien meilleure solution que celle de la super-priorité des dispositions réputées envisagée dans le Projet de loi C-51. Nous croyons également qu'il existe des services qui contribueraient à faciliter la remise immédiate des retenues à la source.

Le problème évident auquel fait face l'employeur qui connaît des difficultés financières est que le versement des fonds dans un compte de fiducie peut lui être refusé par l'institution financière qui possède le compte d'où les fonds doivent être remis. C'est ce risque que Revenu Canada, et d'ailleurs tout autre organisme gouvernemental qui tient à être protégé, essaient d'éviter en imposant une disposition réputée. Les praticiens de l'insolvabilité doivent jouer constamment aux devinettes parmi toutes les lois provinciales qui cherchent à protéger les droits de l'État et des provinces. Il y aurait beaucoup à dire sur ce sujet, mais je n'insisterai pas.

Cependant, ce que le praticien de l'insolvabilité espère, c'est une loi claire et définitive où l'on peut trouver des directives sur l'ordre prioritaire des créanciers. En plus de l'incertitude qui règne sur la question de savoir si les remises versées à un compte de fiducie à partir duquel on effectuerait invariablement le paiement à l'autorité fiscale seraient honorées pour commencer, s'ajoute l'incertitude concernant le montant réel dû à Revenu Canada. Revenu Canada ne sait pas, d'une période de salaire à l'autre, ce qu'un employeur doit lui remettre. Dans les circonstances normales, cette information sur les employeurs non solvables est réunie une fois par an au moment où les formules T4 sont présentées. Nous croyons que toute tentative de faire cette conciliation plus fréquemment qu'une fois par an imposerait une charge de travail insupportable au gouvernement et aux employeurs.

Mais nous croyons qu'il existe une solution qui mérite d'être envisagée. Les gouvernements à tous les niveaux utilisent actuellement un certain nombre de méthodes pour obtenir le paiement des sommes qui lui seront dues à un moment donné. Il n'est pas rare de voir des organismes gouvernementaux exiger des entreprises qu'elles déposent une caution ou placent de l'argent en dépôt, le gouvernement servant de garantie pour les paiements futurs. Si ces entreprises manquent à leurs engagements, l'organisme gouvernemental a à sa disposition un montant plus ou moins équivalent à la somme qui lui est due. Nous nous rendons compte que la mise en œuvre d'une forme de garantie semblable en ce qui concerne les retenues à la source pourrait poser certains problèmes pratiques, mais nous pensons que c'est une solution tout à fait possible. Il n'y a pas de raison qu'un employeur ait à mélanger les sommes qui sont dues à l'État avec les fonds de l'entreprise. En fait, il y a quelque chose de répugnant à créer un fonds de caisse, même pour une période très courte, que l'employeur peut utiliser jusqu'à ce qu'on lui demande de remettre la somme en question.

Pourquoi alors ne pas imposer à tous les employeurs du Canada de déposer une forme de garantie fondée sur une éva-

[Text]

based upon a quarterly assessment of what their payroll deductions will aggregate on a bi-monthly basis? The form of the security could be a bond or a letter of credit, and while we recognize that this would impose a cost upon an employer in the form of a premium for the bond provided by an insurer, or interest for the letter of credit provided by a lending institution, we believe that such cost of doing business would be justified. It could be suggested here that protection to the Crown would offer as well protection to the directors of an incorporated business who may find that they are personally liable for amounts unremitted by the company of which they are directors.

It is my understanding that Revenue Canada has been somewhat successful in recovering such amounts from directors who had every reason to believe that the payroll source deductions were being remitted faithfully and on a timely basis, and only became painfully aware that this was not the case when the company experienced severe financial problems. We respectfully submit that either the closer policing of an imposed trust account provision or the imposition of a requirement to post a bond or a letter of credit to secure the payment of payroll source deductions, although not without some practical difficulties, would be superior to the concept of what is really a fictional trust.

Again, on behalf of my colleagues and the Canadian Insolvency Association, I want to thank you, Mr. Chairman and the Honourable Senators for allowing us to make this presentation.

The Chairman: Thank you. Senator MacDonald?

Senator MacDonald: Can you tell me, what is the tension that exists between Revenue Canada and Consumer and Corporate Affairs?

Mr. McMullen: What is the tension? I don't know that I would be competent to comment on the tension between Revenue Canada and Consumer and Corporate Affairs.

Senator MacDonald: Am I being obtuse? Do you know what I am getting at?

Mr. McMullen: Not really, sir.

Senator MacDonald: This comes back like an old dream. It seems to me about three or four years ago, during hearings of the Banking Committee, which I was a member of for about five years, that Consumer and Corporate Affairs were always pending and postponing amendments to the Bankruptcy Act. Did they ever do anything? How long have they been at it?

Mr. McMullen: I would say it must be getting close to seventeen or eighteen years. I know that it has been under a sort of review for as long as I have been a licensed trustee.

Senator MacDonald: Revenue Canada, in the meantime, runs in to get the buck, and you give me the impression that you didn't have much hope that the amendments to the Bankruptcy Act would aid you in any way.

[Traduction]

lation trimestrielle du montant des retenues de salaire sur deux mois. Cette garantie pourrait prendre la forme d'une caution ou d'une lettre de crédit, et bien que cela pourrait sans doute entraîner des frais pour l'employeur, sous forme d'une prime sur la caution fournie par un assureur, ou un intérêt sur la lettre de crédit fournie par une institution prêteuse, nous pensons que ces frais seraient justifiés. Je dirais même que la protection ainsi donnée à l'État protégerait également les administrateurs d'une entreprise constituée qui pourraient se trouver personnellement redevables des montants non remis par la compagnie dont ils sont les administrateurs.

Je crois comprendre que Revenu Canada a réussi à recouvrer des montants auprès d'administrateurs qui avaient toute raison de croire que les retenues à la source avaient été remises en toute bonne foi et en temps voulu et qui ne se sont malheureusement rendus compte de leur erreur que lorsque la compagnie a commencé à connaître des problèmes financiers importants. Par conséquent, nous estimons que l'application plus stricte d'une disposition exigeant d'avoir un compte de fiducie ou bien l'exigence d'une caution ou d'une lettre de crédit pour garantir le paiement des retenues à la source, tout en n'étant pas exemptes de difficultés pratiques, seraient supérieures à ce qui est en réalité une fiducie fictive.

Encore une fois, au nom de mes collègues et du Conseil canadien d'insolvabilité, je tiens à vous remercier, monsieur le président ainsi que les honorables sénateurs, de nous avoir permis de faire cette présentation.

Le président: Merci. Monsieur le sénateur MacDonald?

Le sénateur MacDonald: Pouvez-vous me dire s'il existe des tensions entre Revenu Canada et Consommation et Corporations Canada?

M. McMullen: Des tensions? Je ne suis pas sûr d'être compétent pour parler des tensions entre Revenu Canada et Consommation et Corporations Canada.

Le sénateur MacDonald: Serais-je sybillin? Savez-vous à quoi je veux en venir?

M. McMullen: Pas vraiment, monsieur.

Le sénateur MacDonald: Eh bien cela me revient comme un vieux rêve. Il me semble qu'il y a environ trois ou quatre ans, le Comité des banques, auquel j'ai siégé pendant environ cinq ans, entendait toujours Consommation et Corporations dire que les modifications à la Loi sur la faillite étaient toujours en cours d'examen, toujours pour demain, ou le lendemain. Les choses avancent-elles vraiment? Depuis combien de temps y travaillez-vous?

M. McMullen: Je dirais que cela doit faire bientôt 17 ou 18 ans. Je sais que ces modifications sont à l'étude depuis que j'ai reçu ma licence de syndic.

Le sénateur MacDonald: Et pendant ce temps, Revenu Canada se dépêche de ramasser l'argent, et vous, vous dîtes vous m'avez bien donné l'impression de ne pas avoir beaucoup d'espoir—vous avez utilisé le mot renforcé je crois. Je n'ai pas écrit tout ce que vous avez dit—vous n'aviez pas beaucoup d'espoir que les modifications à la Loi sur la faillite allaient vous aider beaucoup.

[Text]

Mr. McMullen: Mr. Chairman, if I conveyed that, I did so inappropriately because we do believe there will be amendments, and I guess what I did express was that I did not think that there would be any interference with the rehabilitative functions of the Bankruptcy Act. As was mentioned, we do, however, have committee members who are working in concert with the Ministry of Consumer and Corporate Affairs on amendments, and we do hope that there will be amendments forthcoming in the not too distant future. Whether those amendments will wrap their arms around the issues we are discussing today, I am not too sure, but I think they will make an attempt to do that.

Senator MacDonald: It is just that I find it personally difficult to look at the priorities and privileges of competing creditors in the light of a total absence of amendments to the Bankruptcy Act, with Revenue Canada coming in and saying, "give us a pound of flesh".

Mr. McMullen: Well, Mr. Chairman, I can only say that I very much share the sense of déjà vu in all of this. It has been repeated on several occasions in the past, awaiting the amendments to the Bankruptcy Act.

Senator MacDonald: Thank you very much.

Senator Ottenheimer: I have a quite general question. The witnesses are from the Insolvency Association. Whose interests are you representing? Your objections to this legislation are obviously based on your judgement that some interests will be damaged. Are you representing the viewpoint of debtors or are you representing the viewpoint of those chartered accountancy companies which act frequently as trustees in bankruptcy for debtors? Specifically, what would be the constituency whose interests you are representing?

Mr. McMullen: Well, Mr. Chairman, in that Mr. Manski's presentation touched somewhat on that, maybe he would like to comment.

Mr. Manski: Yes. Our interest really is, as I said, the orderly administration of insolvency. What that means is following the rules that have been built up since 1919 when the first Bankruptcy Act came out about how assets at the time of insolvency should be realized and divided between our creditors, and we think this kind of a bill jumps into the middle of that process.

Senator Ottenheimer: I do not wish to be argumentative, and I will not pursue it any further, but I would assume you are not a philanthropic association or an association dedicated to the pursuit of the ideals of humanism or something. So specifically, what I am asking — and I realize you would have an interest in professional development and all of that, but are there specific or identifiable interests whom you are representing or is it sort of academic and professional excellence and the pursuit of excellence and the high ideals of accountancy and taxation, or whatever?

Mr. Manski: Our problem is that this kind of legislation screws up our life. That is really what happens because the problem is that when we get involved with a debtor, before we

[Traduction]

M. McMullen: Monsieur le président, si j'ai donné cette impression, je l'ai fait sans le vouloir car nous croyons réellement qu'il y aura des modifications. Ce que j'ai voulu dire, c'est qu'il n'y aurait pas de changements apportés aux aspects de réhabilitation de la Loi sur la faillite mais qu'en fait non, nous croyons qu'il y aura des modifications, tout comme les membres du comité qui collaborent avec le ministre de Consommation et Corporations sur ces modifications, et nous espérons qu'elles seront prêtes dans un avenir rapproché. Je ne suis pas sûr que ces modifications tiendront compte des questions dont nous parlons aujourd'hui, mais je pense qu'elles tenteront de le faire.

Le sénateur MacDonald: C'est que je trouve personnellement difficile de parler des priorités et des privilèges des créanciers concurrents, compte tenu de l'absence totale de modifications à la Loi sur la faillite et que pendant ce temps, Revenu Canada nous dit, donnez-nous ci, donnez-nous ça—

M. McMullen: Eh bien, monsieur le président, je dois dire que je partage votre sens du déjà vu à cet égard. Ce n'est pas la première fois que l'on parle de l'attente des modifications à la Loi sur la faillite.

Le sénateur MacDonald: Merci beaucoup.

Le sénateur Ottenheimer: Une question plutôt générale. Les témoins appartiennent au Conseil de l'insolvabilité. Quels intérêts représentez-vous? Vos objections à ce projet de loi se fondent de toute évidence sur votre impression que certains de ces intérêts en souffriront. Représentez-vous le point de vue des débiteurs ou celui des firmes comptables agréées qui agissent fréquemment comme syndics en cas de faillite des débiteurs? Ou plus précisément, quels sont les groupes dont vous représentez les intérêts?

M. McMullen: Eh bien monsieur le président, dans la mesure où M. Manski a abordé cette question, peut-être pourrait-il vous répondre.

M. Manski: Oui. Notre objet est en réalité, comme je l'ai dit, l'administration méthodique de l'insolvabilité. Pour ce faire, il faut suivre les règles qui ont été établies depuis 1919, date à laquelle la première Loi sur la faillite a prévu la façon dont les actifs au moment de l'insolvabilité doivent être réalisés et divisés entre nos créanciers, et nous pensons que ce genre de projet de loi intervient au milieu de ce processus.

Le sénateur Ottenheimer: Je ne voudrais pas vous contester, et je n'irai pas plus loin là-dessus, mais je suppose que vous n'êtes pas une association philanthropique ni même une association qui se consacre à des idéaux d'humanisme ou quelque chose du genre. C'est pourquoi je suppose que ma question—je vois bien que vous vous intéressez au perfectionnement professionnel et ce genre de choses, est donc de savoir quels intérêts particuliers ou identifiables vous représentez ou est-ce seulement—non pas seulement mais peut-être, dans un sens élogieux, une sorte d'excellence universitaire et professionnelle et la poursuite de l'excellence et d'idéaux en matière de comptabilité et de fiscalité ou autre chose du même genre?

M. Manski: Notre problème, c'est que ce genre de loi nous mène la vie dure. Voilà la réalité car le problème est le suivant—vous vouliez une réponse franche—le problème est que

[Text]

sign him on, if you will, to go bankrupt or whatever the case may be, we have to assess what are his assets or what are his obligations and ensure that it can all be distributed and that there is money enough to pay for the process. What has happened with the deemed trust legislation is that debtors go bankrupt because they do not know what they are doing. So when they come in and tell you what their affairs are, they overstate their affairs up here when the real truth is way down there, and this is another complication in our life. I guess that is really what our problem is.

Senator Ottenheimer: Thank you.

The Chairman: Any further questions? Senator Stewart?

Senator Stewart: Thank you. This is a very elementary question. The situation that the bill proposes to deal with, as I understand it, is a situation where an employer has made authorized deductions but has not transmitted them to the Receiver General for Canada before getting into insolvency difficulties. In what capacity is the employer acting when he or she makes the deduction? Is he acting as an agent of the employee or as an agent of the Crown?

Mr. McMullen: I would suggest that the employer is acting almost in two capacities. Truly, he is a custodian of those funds that he deducts. He is acting as a custodian of those funds for the Crown. However at the same time the employer is acting somewhat as a paying agent for the employee because there is a deeming provision that the employee is deemed to have received those funds which are deducted at source and are to be remitted. Does that address your question?

Senator Stewart: So you are saying that you cannot give a specific answer; that the employee is legally obliged to make the payment, and that the employer acts as an agent of the employee? That is one side of the coin.

Mr. McMullen: In a sense, yes, but as well, the employer acts as the agent or the custodian of those funds for the Crown as well, and is required at law to remit them on a fixed schedule. One of my colleagues would like to comment on that point.

Mr. Kondo: I would like to just add a comment to that. As Mr. Manski said, this legislation makes it very difficult for a trustee in bankruptcy to conduct an orderly administration of the estate. The trustee in bankruptcy is an officer of the court who acts on behalf of the interests of all creditors.

Senator Stewart: I don't see how that is dealing with my question.

Mr. Kondo: The point was that the employer may never have had that money. Mr. Manski explained that he is a simple accountant, but I think he taught me as much about trust law as I learned in three years of law school. The fact is that the principle of trust law is that a true trust attaches to something that is identifiable and tangible.

[Traduction]

lorsque nous faisons affaire à un débiteur, avant qu'il ne déclare faillite ou quoi que ce soit, nous devons évaluer ses actifs ou ses obligations et faire en sorte que tout cela puisse être réparti et qu'il y ait suffisamment d'argent pour payer les démarches. Or, ce qui se passe en réalité avec les fiducies réputées, c'est que les débiteurs font faillite parce qu'ils ne savent pas ce qu'ils font. Ils viennent nous voir et exagèrent l'état de leurs affaires qu'ils estiment à ce niveau élevé alors qu'en réalité, elles sont plutôt à un niveau beaucoup plus bas, et c'est une autre complication pour nous. Voilà donc, en réalité, quel est notre problème.

Le sénateur Ottenheimer: Merci.

Le président: D'autres questions? Monsieur le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Merci. J'aurais une question très élémentaire. La situation que le projet de loi propose de régler, du moins d'après ce que j'ai compris, est une situation où l'employeur a fait des retenues autorisées mais ne les a pas remises au Receveur général du Canada avant de se retrouver dans une situation d'insolvabilité. À quel titre l'employeur agit-il lorsqu'il effectue les retenues? Agit-il en tant qu'agent de l'employé ou agent de l'État?

M. McMullen: Eh bien, je dirais que l'employeur agit presque dans les deux capacités. En réalité, il est le gardien des fonds qu'il déduit. Il agit également comme gardien de ces fonds pour l'État. Mais parallèlement, l'employeur agit à titre d'agent payeur pour l'employé en raison de la disposition réputée qui veut que l'employé soit réputé avoir reçu les fonds qui sont retenus à la source et doivent être remis. Cela répond-il à votre question?

Le sénateur Stewart: Vous dites en réalité que vous ne pouvez pas donner de réponse précise; que l'employé est légalement obligé de faire le paiement et que l'employeur agit à titre d'agent de l'employé? Voilà un côté de la médaille.

M. McMullen: En un sens oui, mais l'employeur agit également comme agent ou gardien de ces fonds pour l'État et doit, de par la loi, les remettre à des dates fixes. L'un de mes collègues aimerait faire quelques commentaires.

M. Kondo: J'aimerais simplement ajouter quelque chose. Comme M. Manski l'a dit, cette loi nous rend la tâche très difficile. En tant que syndic de faillite, il nous est difficile d'administrer l'actif comme il convient et le syndic de faillite est un agent du tribunal qui agit au nom des intérêts de tous les créanciers.

Le sénateur Stewart: Je ne vois pas très bien comment cela répond à ma question.

M. Kondo: Eh bien le fait est que l'employeur peut n'avoir jamais eu cet argent. M. Manski a expliqué qu'il n'est qu'un simple comptable, mais je pense qu'il m'en a appris beaucoup plus sur le droit des fiducies que je n'en ai appris en trois ans d'études de droit. Le fait est que le principe du droit des fiducies est qu'une fiducie réelle s'attache à quelque chose d'identifiable et de tangible.

[Text]

Senator Stewart: But my question is, I insist, very simple. On whose behalf is the employer acting? Is he acting on behalf of the Crown or is he acting on behalf of his employee?

Mr. McMullen: Mr. Chairman, my answer to that would be that he is acting on behalf of the Crown.

Mr. Kondo: I think that perhaps Mr. White could answer that question better than any of us. I see him referring to the Income Tax Act.

The Chairman: We will see later what Mr. White has to say, but now the question is being asked of you people.

Mr. McMullen: Yes. I would say, Mr. Chairman, there can be no question. I may have confused the issue by bringing in some other aspect of deeming, but he is acting on behalf of the Crown.

Mr. Manski: If I might make a comment on that point, Mr. Chairman. I think he is acting for two people. If there was not a requirement by the Crown to withhold, I think the employer would still be acting as an agent for the employee. If he owes, say, one hundred dollars worth of wages to the employee, he should pay that employee one hundred dollars. If he withholds twenty dollars for taxes, he is also holding that money as an agent for the employee, and is doing it pursuant to legislation which requires him to withhold that money. Our problem all along has been finding that money. It never really existed.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator MacDonald: These unremitted source deductions amount to how much? A couple of hundred million dollars annually?

Mr. Manski: Two hundred to four hundred million is the figure that has been mentioned.

Senator MacDonald: Where do you figure they go?

Mr. Manski: Where does the money go? First of all, I don't know about the accuracy of the figure, although I have no reason to doubt it. As to where the money went, in the first place — I do not think the money ever really existed. If an employer has one hundred dollars in his bank account and he pays net wages after deductions of one hundred dollars and he has no money left, where did the twenty dollars of deductions go that he never had in the first place? You see, that is the difficulty. So he has other assets. He may have inventory. He has accounts receivable. He has machinery. He has all kinds of other assets, but what does that have to do with this question of where the money went?

This is something that we, as insolvency practitioners, have great difficulty with. He didn't have the cash. There are many situations of people who are in trouble financially who are just scraping by, borrowing from Peter to pay Paul, and whatever money they get in, they will pay out on something. They may have just enough money to pay the net pay-off. They never did hold the money in trust, although they should have. We have no problem with that.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Mais j'insiste, ma question est très simple. Au nom de qui l'employeur agit-il? Agit-il au nom de l'État ou agit-il au nom de l'employé?

M. McMullen: Eh bien, je dirais monsieur le président, qu'il agit au nom de l'État.

M. Kondo: Je pense que M. White pourrait sans doute répondre beaucoup mieux à cette question que nous. Je vois qu'il est en train de se reporter à la Loi de l'impôt sur le revenu.

Le président: Nous verrons plus tard avec M. White, mais pour le moment c'est à vous que nous posons la question.

M. McMullen: Oui. Je dirais monsieur le président que la question ne fait aucun doute. Je peux avoir embrouillé les choses en abordant d'autres aspects, mais l'employeur agit au nom de l'État.

M. Manski: Je me permettrais de faire une autre remarque monsieur le président. Je pense qu'il agit au nom de deux personnes. Si l'État n'exigeait pas qu'il retienne ces fonds, je pense que l'employeur agirait toujours au nom de l'employé car il doit, disons 100 \$ de salaire à l'employé et il doit lui payer ces 100 \$. S'il retient 20 \$, il détient cet argent à titre d'agent de l'employé, mais il le fait conformément à la loi qui exige de lui qu'il retienne cet argent. Notre problème dans tout cela, c'est que nous avons de la difficulté à trouver cet argent car il n'a réellement jamais existé.

Le président: Monsieur le sénateur Stewart?

Le sénateur MacDonald: Ces retenues à la source non remises s'élèvent à combien? Deux cent millions de dollars par an?

M. Manski: Deux cent à quatre cent millions de dollars, le chiffre qui a été mentionné.

Le sénateur MacDonald: Où pensez-vous que cet argent va?

M. Manski: Où va l'argent? Et bien premièrement, je ne suis pas sûr de l'exactitude du chiffre, bien que je n'ai aucune raison d'en douter. Quant à savoir où l'argent va, pour commencer, je ne pense pas que cet argent ait jamais existé. Si un employeur a 100 \$ dans son compte en banque et qu'il paye des salaires nets après retenues de 100 \$ et qu'il ne lui reste rien, où sont allés les 20 \$ de retenues qu'il n'avait pas pour commencer? Vous voyez, c'est là la difficulté. Il a d'autres actifs, il peut avoir des stocks, des comptes débiteurs, de la machinerie. Il a toute sorte d'autres actifs, mais quel est le rapport avec la question de savoir où va l'argent?

Voilà quelque chose qui nous pose un certain nombre de difficultés, à nous les praticiens de l'insolvabilité. L'employeur n'avait pas l'argent. Il existe de nombreux cas où les gens qui ont des problèmes financiers, grattent les fonds de tiroir, empruntent de Pierre pour payer Paul et tout l'argent qu'ils peuvent obtenir d'une manière ou d'une autre, et vont payer à partir de quelque chose. Ils peuvent avoir juste assez d'argent pour payer le salaire net. Ils n'ont jamais gardé cet argent en fiducie comme ils auraient dû le faire. Cela ne nous pose pas de problème.

[Text]

One alternative suggestion we had was of a performance bond to cover the estimated amount of deductions they might owe at any point. They should borrow that money when they get into business, just like you might have to put up a hydro deposit if you are in business and the hydro says, "how do we know you will be able to pay for your electricity"? This is the problem. We have difficulty finding the money that is supposedly being held in trust because it is not so being held.

Senator Ottenheimer: But if there are assets which have a view, is that not much the same thing?

Mr. Manski: I have great difficulty with that, sir.

Senator Marsden: I would like to ask whether you appeared before the legislative committee of the House and made these points, and if so, whether any of the points you made were understood and incorporated into the views of the members in the House?

Mr. Manski: Maybe I could answer that. It was Mr. Kondo and myself who appeared before the House and there was some questioning by Mr. Berger. I am sure you have access to the committee transcript that deals with that. I think more questions have come out tonight, and I believe our comments are a little fuller tonight than they were then, in view of the questioning.

Senator Marsden: Thank you.

Senator MacDonald: Which committee did you appear before?

Mr. Manski: The legislative committee of the House of Commons on the 8th of May.

Senator MacDonald: On this bill?

Mr. Manski: Yes, sir.

Senator Stollery: Is this a problem that has existed for a long time?

Mr. Manski: Yes.

Senator Stollery: I suppose it dates back to after the First World War. In fact, there are employers who are supposed to be deducting tax at source for their employees. So as you say they are, in that sense, acting for the employees. They are also acting as agents of the government because they are supposed to be holding the money. However, they do not in fact hold the money, and so they are actually borrowing money either from the employers or from the government. They are borrowing because they are working with someone else's money. In other words, this is not their money that they are working with. They are actually using money that is meant to be paid in taxes as working capital, which sounds like a very illegitimate practice.

One is immediately struck with the thought that this is not a legitimate practice, and I cannot be the first person who has realized this. In other words, as an employer, you are using money as working capital that you are holding as tax money, but it is not money that you owe in taxes; it is money that other people owe in taxes. You are holding that money and, until now, no provision has ever been made for that money to actually be held in trust or.

[Traduction]

C'est pourquoi nous avons suggéré une garantie pour couvrir le montant de retenues qu'ils pourraient devoir à ce moment-là. Ils doivent emprunter cet argent lorsqu'ils entrent en affaires tout comme vous auriez à faire un dépôt sur votre compte d'électricité si vous êtes en affaires et que la compagnie d'électricité vous demande comment vous allez payer votre note d'électricité? C'est donc là le problème. Nous avons du mal à trouver l'argent qui était censé avoir été détenu en fiducie car il ne l'a jamais été.

Le sénateur Ottenheimer: Mais si ce sont des actifs, n'est-ce pas la même chose?

M. Manski: C'est un point très difficile, monsieur.

Le sénateur Marsden: Merci monsieur le président. J'aimerais demander aux témoins, avant qu'ils ne s'éloignent, s'ils ont comparu devant le Comité législatif de la Chambre et ont soulevé ces mêmes questions, et dans ce cas, si ces points ont été bien compris et bien intégrés par les députés?

M. Manski: Je pourrais peut-être répondre à cette question. C'est M. Kondo et moi-même qui avons comparu devant la Chambre et M. Berger nous a posé certaines questions. Je suis sûr que vous avez accès au Hansard portant là-dessus. Je pense que plus de questions ont été soulevées ce soir et je crois que nos commentaires d'aujourd'hui sont plus complets, compte tenu des questions posées.

Le sénateur Marsden: Merci.

Le sénateur MacDonald: Devant quel comité avez-vous comparu?

M. Manski: Le Comité législatif de la chambre des Communes le 8 mai.

Le sénateur MacDonald: Sur ce projet de loi?

M. Manski: Oui.

Le sénateur Stollery: Ce problème existe-t-il depuis longtemps?

M. Manski: Oui.

Le sénateur Stollery: Je suppose qu'il remonte à après la Première guerre mondiale. Donc en fait, nous avons des employeurs qui sont censés avoir déduit l'impôt à la source pour les employés. Donc, en ce sens, ils agissent au nom des employés mais ils agissent également au nom du gouvernement car ils sont censés retenir cet argent. Mais en réalité, ils ne l'ont pas et empruntent en fait des employés ou du gouvernement. Ils empruntent parce qu'ils travaillent avec l'argent de quelqu'un d'autre. Je veux dire par là qu'ils travaillent avec de l'argent qui n'est pas à eux, et ils utilisent en réalité de l'argent qui devrait être payé en impôt à titre de fonds de roulement, ce qui me semble une pratique très illégitime.

La première idée qui me vient à l'esprit c'est que tout cela n'est pas légitime et je ne peux pas être le premier à penser qu'il est illégitime d'utiliser de l'argent destiné à l'impôt comme fonds de roulement et de détenir cet argent destiné à l'impôt, car il ne s'agit pas d'argent que je dois moi-même à l'impôt. C'est de l'argent que d'autres personnes doivent à Revenu Canada et c'est moi qui l'utilise.

[Text]

As you say, once a person enters this kind of situation where he is building up a business and he has employees, he is deducting taxes at source. Yet we have never had questions about the fact that, at the very least, a very unethical practice is taking place. It sounds very unethical to me.

Mr. Manski: I would agree with you. Our association has been very clear that we do not think that employers should be allowed to work with that money at all. The problem is that we do not think it corrects a situation to make someone else pay for the sins of this employer by taking assets that were pledged elsewhere in good faith and attempting to take it out of there. I think the answer would be to enforce the legislation which does require the moneys to be held in trust and force these people to have trust accounts and keep the money physically separate, or as an alternative, post a bond.

Senator Stollery: Or a performance bond, yes, which is a common enough practice.

Mr. Manski: Yes, and the payroll services that are available through the banks and even outside of banks certainly enable a tax debtor to pay his wages in gross, and remit the money as well to the payroll service. The payroll service then makes sure that the payroll deductions are made. There is no question then as to the funds being identifiable and subject to a trust.

Senator Bosa: Mr. Chairman, I cannot understand the logic of the explanation that was given a little while back whereby the Department of National Revenue cannot seize the accounts receivable if the employer is in default of remitting the tax at the present time, and accounts receivable are paid back to about three or four months. I believe that that was the point that the honourable gentleman made. Why shouldn't the Department of National Revenue seize some of the assets, even though those assets were gained prior to the default of remitting the tax? What is the logic behind that?

Mr. Manski: The logic there would be that the sale that generated that account receivable had nothing to do with the transaction that resulted in the trust, and other people, such as a bank, most logically have lent money in good faith on the strength of that security. The debtor has gone to a bank sometime previously and said, "I would like to borrow five hundred thousand dollars and I have got a million dollars worth of accounts receivable as security", and the bank has lent the money on the strength of that security.

however, the tax debtor's position has deteriorated and the Department of National Revenue feels that the bank should be monitoring very closely to ensure that this debtor pays the taxes. But the banks, just like National Revenue, have difficulty in monitoring their clients to ensure that they do pay, and it is not necessarily logical in our view that the bank now has to bear the cost. Because he did not pay his tax deductions, those receivables are suddenly impressed with that trust. We just do not think it is fair.

Senator Stewart: Mr. Chairman, at the risk of seeming simplistic, I intend to draw a parallel here and what I want, Mr. Chairman, is for the witnesses to tell me where the parallel

[Traduction]

Jusqu'à présent, aucune disposition n'a été prise pour que cet argent soit détenu en fiducie ou comme vous l'avez dit, on monte une affaire, on a des employés, et on retient l'argent à la source. Et pourtant, pendant toutes ces années, personne n'a jamais remis en question le fait qu'il s'agit, à tout le moins, d'une pratique très peu éthique. Tout cela me semble amoral.

M. Manski: Je suis d'accord avec vous. Notre Conseil a été très clair sur ce point, nous ne pensons pas que les employeurs devraient pouvoir se servir du tout de cet argent. Le problème est que l'on ne remédiera pas à une situation où l'on fait payer quelqu'un d'autre pour les fautes de l'employeur en prenant des biens qui ont été garantis en toute bonne foi par ailleurs et en essayant de les en sortir. Je pense que la réponse serait de faire appliquer la loi qui exige que les fonds soient placés en fiducie et oblige ces personnes à avoir des comptes de fiducie et à garder l'argent séparément ou alors à déposer une caution.

Le sénateur Stollery: Oui, une caution, puisqu'il s'agit d'une pratique assez courante.

M. Manski: Oui, et les services de paie qu'offrent les banques à cet égard et même en dehors des banques permettent certainement au débiteur fiscal de payer ses salaires bruts, de remettre l'argent au service de paie et celui-ci veille à ce que les retenues salariales soient effectuées. Les fonds sont alors identifiés et peuvent être placés en fiducie.

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, je n'arrive pas à comprendre la logique de l'explication qui a été donnée, il y a un moment, selon laquelle le ministère du Revenu national ne peut pas saisir les comptes débiteurs si l'employeur n'a pas versé l'impôt au moment voulu et si les comptes débiteurs sont payés pour les trois ou quatre mois précédents. Je pense que c'est ce qui a été expliqué. Pourquoi le ministère du Revenu national ne devrait-il pas saisir certains des biens, même si ces biens ont été gagnés avant le défaut de remise de l'impôt? Quelle est la logique de tout cela?

M. Manski: La logique est que cette vente qui a produit le compte débiteur n'avait rien à voir avec l'opération qui a abouti à la fiducie et que d'autres personnes, par exemple une banque, ont très logiquement prêté de l'argent sur la foi de cette garantie. Le débiteur est allé à la banque auparavant et a dit, j'aimerais emprunter 500 000 \$ et j'ai un million de dollars de garantie en comptes débiteurs, et naturellement la banque lui a prêté l'argent sur la foi de cette garantie.

À la suite de quoi la position du débiteur fiscal s'est détériorée et le ministère du Revenu national a estimé que la banque aurait dû surveiller plus étroitement le débiteur pour s'assurer qu'il paye ses impôts, mais les banques tout comme le Revenu national, ont du mal à surveiller leurs clients pour voir s'ils payent ce qu'ils doivent, et il n'est pas toujours logique à notre avis, que la banque ait à en subir les conséquences. Du fait que le débiteur n'a pas payé ses retenues fiscales, les comptes débiteurs sont soudainement placés en fiducie. Nous ne pensons pas que cela soit juste.

Le sénateur Stewart: Et bien monsieur le président, au risque de sembler simpliste, j'aimerais faire un parallèle ici et, monsieur le président, j'aimerais que les témoins me disent où

[Text]

does not work. It used to be that, in rural areas, local merchants also ran post offices in their shops, and the post office department insisted that they keep the money that came in from money orders, stamps, etc., entirely separate from the money that went into their tills. It was quite separate, and you got fired if you didn't do that. You know, the inspector would arrive unannounced.

It seems to me that that is a situation not unlike what is happening here. Nevertheless the agent or the collector is not required to keep the money separate, and I must say I am amazed. If this had been allowed in the post office system, there would have been some postmasters' wives who would have been very well dressed. I cannot believe what I am hearing. What is wrong?

Senator Stollery: Or that it has lasted this long.

Mr. Manski: I believe that the Income Tax Act does require the employer to put the money in the tin can, and it is just that they do not, and Revenue Canada is not rushing in to slap their wrists when they do not, and we think that Revenue Canada should do a little more dashing and a little more slapping.

Senator Stewart: That goes back to my original question. Who should suffer because Revenue Canada does not require this? Should the third party, who has in good faith lent that money, suffer rather than Revenue Canada by reason of the failure of Revenue Canada to make these people who are acting on its behalf behave properly? It seems to me that is the question.

Mr. McMullen: Mr. Chairman, the part of the solution that we think should be looked at would say that no one really should suffer; that those monies should be isolated and kept in a tin can right from the outset.

Senator MacDonald: But that is not what we hear. For example, I start a small business and I pay eighty cents to the employee and I put twenty cents in the can, and a year passes and a year passes, and I start to get scared; things are falling off and less and less is going into the can. The bankruptcies in the Maritimes have gone up by a shocking percentage. I am sure they started off by putting that tax money in the tin can, but it is not there anymore because they figured maybe tomorrow they would catch up with it.

Mr. McMullen: Yes, Mr. Chairman, I think that that observation is true. From something that was said earlier we would not want to leave you with the impression that what existed many years ago really relates to today's realities, because the schedules for the remittances of payroll deductions has been sped up considerably. I think in the distant past there was some colossal abuse of this system where a lot of financing was done on the backs of the Crown provincial, the Crown federal, and just about every agency one could think of. However, the time between the problem being recognized and how much money should be in the tin can, I would suggest, is not quite as critical as it may have been if we did not have the legislation we do have. One of the things we are suggesting is: Let us

[Traduction]

le parallélisme s'arrête. Autrefois dans les régions rurales, les marchands locaux pouvaient avoir un bureau de poste dans leur magasin et le ministère des Postes insistait pour que l'argent tiré des mandats et des timbres soit gardé séparément de leur tiroir-caisse. C'est ce qu'ils faisaient et ils étaient renvoyés s'ils ne le faisaient pas. L'inspecteur arrivait toujours sans s'annoncer.

Il me semble que la situation ressemble beaucoup à ce que nous avons ici. Néanmoins, l'agent ou le percepteur n'a pas besoin de garder cet argent séparément et je dois dire que cela m'étonne énormément. Vous savez, si cela avait été permis dans les bureaux de poste, certaines femmes de maîtres de poste auraient été particulièrement bien habillées. Je ne peux pas croire ce que j'entends aujourd'hui. Quel est le problème?

Le sénateur Stollery: Ou pourquoi dure-t-il depuis si longtemps?

M. Manski: Je crois que la Loi de l'impôt sur le revenu exige effectivement que l'employeur mette son argent dans la tirelire et c'est simplement qu'il ne le fait pas, et que Revenu Canada ne se presse pas de venir lui tirer les oreilles s'il ne le fait pas, et nous pensons que Revenu Canada devrait être un peu plus sévère.

Le sénateur Stewart: Je reviens à ma question originale. Qui devrait payer du fait que Revenu Canada n'est pas plus exigeant? Est-ce que la tierce partie qui a prêté de bonne foi cet argent doit subir les conséquences plutôt que Revenu Canada qui n'a pas fait en sorte que les gens qui agissent en son nom se conduisent comme il convient? Il me semble que c'est là la question.

M. McMullen: Je suppose, monsieur le président, qu'une partie de la solution que nous envisageons est justement que personne ne devrait subir de conséquences, que cet argent devrait être isolé et gardé à part dès le début.

Le sénateur MacDonald: Mais ce n'est pas ce que nous avons entendu. Des mots comme choquant, illégal, immoral et tout ça. C'est de la bouillie pour les chats. Je monte une petite affaire et je donne 80¢ à l'employé et je mets 20¢ dans la tirelire. Une année passe puis une autre et je commence à m'inquiéter car les choses vont moins bien et je mets de moins en moins dans la tirelire. Les faillites dans les Maritimes ont augmenté de façon alarmante et les entreprises ont pourtant commencé par mettre l'argent dans la tirelire, puis l'on retiré parce qu'ils ont estimé que demain les choses iraient mieux.

M. McMullen: Oui monsieur le président, je pense que cette observation est très vraie. On a dit quelque chose un peu plus tôt—une des questions qui a été posée—je ne voudrais pas vous laisser avec l'impression que ce qui était vrai il y a de nombreuses années est encore vrai aujourd'hui car les calendriers de remise des retenues ont été considérablement étalés. Je pense qu'il y a très longtemps, on a connu des abus considérables de ce système et qu'alors, le financement était souvent fait sur le dos des autorités provinciales et fédérales et de tous les organismes possibles. Mais le temps qui s'écoule entre la prise de conscience du problème et la découverte du montant d'argent qui devrait se trouver dans la tirelire actuellement n'est pas aussi critique qu'il aurait pu l'être si nous n'avions

[Text]

identify the tin can and force the employer to put the money in there.

Senator Stewart: We have before Parliament the goods and services tax bill. Here again, money will be collected which ought to be transmitted to the Receiver General of Canada. Could the kind of problem with which we have been concerning ourselves here arise in the case of the goods and services tax?

Mr. McMullen: Mr. Chairman, my colleagues may care to comment on this. I do not profess to be, as yet at least, an expert in the insolvency implications of the goods and services tax, but we sense that there are some deeming provisions there that may cause some difficulty. It will be a problem just sorting out how we are to handle this in order to properly comply, and alerting ourselves and becoming aware of the almost insurmountable administrative problems we sense will be there. So we will be looking at that very carefully. I really defer to Mr. Manski, who is a bit of a compendium on that subject as well.

Mr. Manski: I do not even know what a compendium is. The only other thing I could add, as I understand it, is that the GST legislation does have a deemed trust attached to the remittances, but in the event of a bankruptcy, that deemed trust does step aside. So at least the special problems of a bankruptcy have been considered in the GST legislation.

Senator Stewart: Why the difference in treatment?

Mr. Manski: You would have to ask someone else other than me, sir. It is in there. It says that, other than in a bankruptcy, there is a deemed trust.

Mr. Kondo: If I could —

The Chairman: Senator Simard?

Senator Simard: I believe the gentleman in the middle wants to make a clarification.

Mr. Kondo: Thank you, Mr. Chairman. I am not entirely sure of the philosophy behind it, but in the deemed trust legislation it does say that the provisions of the act take effect notwithstanding the Bankruptcy Act or any other law of Canada. However, I believe section 317 of the proposed legislation on the goods and services tax does exclude the trust provisions from the Bankruptcy Act. It says "other than the Bankruptcy Act." In other words, the Bankruptcy Act provisions will apply. It does not exclude the operation of the distribution under the Bankruptcy Act.

Senator Simard: When you say it would apply, the government will have first claim?

Mr. Kondo: The fundamental difficulty our members have with the legislation is that under the Bankruptcy Act, there is a scheme of distribution set out in the statute. Yet this deem-

[Traduction]

pas la loi que nous avons. Je pense que l'une des choses que nous proposons est d'identifier—je n'aime pas garder cette métaphore ou cette anomalie—mais d'identifier la tirelire et de forcer l'employeur à y mettre son argent.

Le sénateur Stewart: Le projet de loi sur la taxe sur les produits et services est devant le Parlement. Là encore, on va procéder à des recouvrement de montants qui devraient être remis au Receveur général du Canada. Le genre de problèmes dont nous parlons en ce moment pourrait-il survenir dans le cas de la taxe sur les produits et services?

M. McMullen: Et bien monsieur le président, mes collègues pourraient sans doute vous répondre. Je ne prétends pas, du moins pas encore, être un expert des implications de la taxe sur les produits et services sur la solvabilité, mais nous avons l'impression que certaines dispositions réputées vont causer des difficultés, ne serait-ce que décider comment nous allons nous y prendre sur le plan de l'observation et nous sensibiliser aux problèmes administratifs presque insurmontables que nous allons sans doute connaître. C'est pourquoi nous allons examiner la question très attentivement. Je vais passer la parole à M. Manski qui est une sorte de compendium sur ce sujet également.

M. Manski: Je ne sais même pas ce qu'est un compendium. La seule autre chose que je pourrais ajouter, c'est que, d'après ce que j'ai compris, la loi sur la TPS prévoit une fiducie réputée pour les remises, mais que dans le cas d'une faillite, cette fiducie réputée ne s'applique pas. Par conséquent, les problèmes particuliers à la faillite ont au moins été envisagés dans la loi sur la TPS.

Le sénateur Stewart: Pourquoi cette différence de traitement?

M. Manski: C'est là. On dit qu'à part les cas de faillite, il y a une fiducie réputée.

M. Kondo: Si je pouvais—

Le président: Monsieur le sénateur Simard?

Le sénateur Simard: Je pense que la personne au milieu veut donner une explication.

M. Kondo: Merci monsieur le président. Je ne suis pas tout à fait sûr de la philosophie sous-jacente, mais dans les textes sur la fiducie réputée, c'est ce que l'on dit. Il ne s'agit pas d'une loi et les dispositions de cette loi-ci s'appliquent nonobstant la Loi sur la faillite et toute autre loi du Canada mais je crois que c'est l'article 317 du projet de loi sur la taxe sur les produits et services qui exclut les dispositions de la Loi sur la faillite régissant la fiducie. On y dit «autre que la Loi sur la faillite»—autrement dit, les dispositions de la Loi sur la faillite s'appliqueront. On n'y exclut pas la répartition en vertu de la Loi sur la faillite.

Le sénateur Simard: Lorsque vous dites que la loi s'appliquerait, le gouvernement serait donc le premier dans l'ordre de priorité des réclamations?

M. Kondo: La principale difficulté que connaissent nos membres est due au fait qu'en vertu de la Loi sur la faillite, il existe un système de répartition. Pourtant, ces tirelires répu-

[Text]

ing of tin cans that may never have existed overturns all of that and totally nullifies that scheme of distribution. It renders it totally inoperative.

We talk about Revenue Canada as a third party, and I think we should all consider that, really, Revenue Canada is acting on our behalf. The funds that are owed Revenue Canada are the funds owed to the Government of Canada and to us as citizens, and what we are interested in here, really, is just trying to propose some ways of collecting the funds in a more efficient and less costly manner and a more effective manner. We are interested in making the maximum collections and having people comply with their obligations.

Senator Simard: Mr. Chairman, I think the witnesses have raised a number of questions that are definitely applicable to this bill that is in front of us. We have talked about other similar problems. Can we make ours the ideal society? You said this is just one out of the thirty-five deemed trusts. What are you asking us to do? Since the principle was adopted in '87 — the piece of legislation was passed in '87 — these are just changes of a technical nature, and so we are trying to finalize the job that was undertaken in '87. Are you asking us to kill the bill and therefore leave open this present legislation loophole? I do not understand how it can be enforced in all provinces, except maybe one. Are you pointing out to us what the government and the Senate, in general, should look at and enforce, or are you inviting the government to correct bankruptcy legislation in general? What are you saying to us?

Mr. McMullen: Mr. Chairman, all of the above. We would like to see the aspects of the amendments that are about to become law withdrawn so that it would overcome this difficulty that we see with the potential for security rights and property with no compensation being swept aside. However, in addition to that, we think there is a possibility, perhaps, of looking at other means of achieving what we perceive as Revenue Canada's objective here without offending what really are longstanding rules of trust law.

Mr. Manski: Perhaps I might add to that. If it is inappropriate for us to suggest that the entire bill be withdrawn, then we would ask you to at least to fix up the couple of specific points that we mentioned; one, to clarify that Revenue Canada can only collect up to the amount it is owed. Another point is to clarify in the bill that it is only to apply to account; in other words, to account receivable; that there is no intention to affect the rights of fixed charge lenders, for instance, like mortgagees. We think that is a big difficulty, because someone who holds a mortgage on a building does not monitor the tenant's financial position at all, and it is not logical that that money should come out of that as well. Ideally, we are against deemed trust generally, and we think that this bill is just another step in the proliferation of deemed trust which we would like to see cut back.

[Traduction]

tées qui n'ont peut-être jamais existé, renversent tout cela et annulent complètement ce système de répartition. Elles le rendent totalement inopérant.

Nous avons parlé de Revenu Canada comme d'un tiers alors qu'en réalité Revenu Canada agit pour notre bien. Les sommes qui sont dues à Revenu Canada, sont dues au gouvernement du Canada, et donc à nous en tant que citoyens. Ce qui nous intéresse vraiment ici, c'est d'essayer de proposer des moyens de percevoir ces sommes de façon plus efficace, plus économique et plus efficiente. Ce que nous voulons, c'est un maximum de perceptions et que les gens respectent leurs obligations.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, je pense que les témoins ont soulevé un certain nombre de questions qui s'appliquent certainement au projet de loi que nous étudions. Nous avons parlé d'autres problèmes semblables. Pouvons-nous créer la société idéale? Vous avez dit qu'il s'agit de quelque 35 fiducies réputées. Par conséquent, que nous demandez-vous? Puisque le principe a été adopté en 1987—ce texte de loi a été rédigé en 1987—il s'agit simplement de changements de nature administrative et nous essayons en fin de compte de mettre un terme au travail qui a été entrepris en 1987. Nous demandez-vous donc de tuer le projet de loi et de garder ce projet de loi—je veux dire cet échappatoire actuel? Je ne comprends pas comment il peut être appliqué dans toutes les provinces, sauf une peut-être. Êtes-vous en train de nous dire que le gouvernement et le sénat en général devraient examiner et faire exécuter peut-être les textes de loi sur la faillite ou inviter le gouvernement à les modifier, etc.? Que nous demandez-vous?

M. McMullen: Eh bien monsieur le président, je suppose que c'est tout à la fois. Je suppose que nous aimerions que certains des aspects des modifications qui sont sur le point d'être adoptées soient retirées de manière à surmonter la difficulté que représente d'après nous, la possibilité de voir les droits de garantie et de propriété être balayés sans compensation. D'autre part, nous pensons qu'il est possible sans doute de trouver d'autres moyens d'atteindre l'objectif qui est, selon nous, celui de Revenu Canada, sans aller à l'encontre des règles de longue date du droit régissant les fiducies.

M. Manski: Pourrais-je ajouter que s'il n'est pas souhaitable de proposer le retrait total du projet de loi, que l'on règle au moins les deux points précis que nous avons mentionnés, c'est-à-dire de bien préciser que Revenu Canada ne peut percevoir que le montant qui lui est dû. Nous espérons du moins que c'est son intention, et d'autre part d'expliquer que le projet de loi ne s'appliquera qu'aux comptes, autrement dit, aux comptes débiteurs et qu'il n'est pas question de toucher aux droits des prêteurs de charge fixe, comme les hypothèques, car nous pensons que cela crée des difficultés majeures dans la mesure où le fait de détenir une hypothèque sur un immeuble ne donne pas le droit de contrôler la position financière du locataire et il n'est pas logique que l'argent vienne de là. Idéalement, nous sommes contre les fiducies réputées en général et nous pensons que ce projet de loi n'est qu'une autre étape dans la prolifération des fiducies réputées que nous aimerions voir diminuer.

[Text]

The Chairman: I think we should call back the Department of Finance. We should give them a chance to respond. They did not have that long to give evidence, and I think they would like to come back. Mr. Farber and Mr. White. I suppose, Mr. Farber, you have a few things to tell us, after having heard the Canadian Insolvency Association.

Mr. Farber: Yes, Mr. Chairman, if I may. A couple of points I just want to make in terms of some comments with respect to what we have just heard. I will try to cover as many of the points as I possibly can, but would obviously be very much prepared to answer any questions that may come up.

The first point that I would like to emphasize categorically is what we are talking about here, and what we are talking about are unremitted source deductions. We are talking about income tax, Canada Pension and UIC deducted from employees by the employer and held by the employer until such time as he remits it to the Receiver General of Canada on their behalf. There have been some comments with respect to the fact that one of the so-called solutions to the problem — and the analogy was with the tin can — to get those monies put into either a trust account or put into the tin can, somehow segregated to insure that they are remitted to the Receiver General. That is a laudable objective to the extent that it can happen.

The rules are quite clear in the Income Tax Act that these deductions that are taken from employees must be remitted. There are various stages of time and there have been some cash management objectives that the federal government has instituted over the last number of years in order to speed up the rate at which these remittances have to go into the Receiver General, but the penalties for not remitting are quite dramatic. They are very severe. Therefore, to tell an employer that you must put these monies into a trust account will not put any more of a burden on the employer than what is presently in the Act. The monies do not belong to him. They are not his.

So if one were to provide a provision that says you must have a trust account, I would submit, Mr. Chairman, that those people who do not remit and who use these moneys, whether it is in an illegitimate way or otherwise — and I will talk to that in just a moment — there is no more incentive for that employer to remit than the provisions that are presently there. While I understand that that recommendation is made in good faith, we do not believe that would work any better. There are mechanisms that could potentially work, and we have certainly reviewed them over time. However, while I will put them on the table, I would not want, Mr. Chairman, any of the senators to have the impression that I would recommend them.

One of the measures that I think would work is to pay the employees the gross amount of wages and have the federal government go out to every employee in Canada and collect the source deductions; clearly an administrative burden and one that just could not work. It would be absolutely impossible. Another way is when the source deductions are not remitted, not to credit the employees. Again clearly a burden on the employees. That is just not fair because they have acted in

[Traduction]

Le président: Bon, je pense que nous pouvons de nouveau entendre le ministère des Finances et leur donner l'occasion de parler car ils n'ont pas témoigné longtemps et je pense qu'ils aimeraient revenir. M. Farber et M. White. Je suppose, M. Farber, que vous avez certaines choses à nous dire après avoir entendu le Conseil canadien d'insolvabilité.

M. Farber: Oui monsieur le président, si vous me le permettez. J'aimerais faire quelques commentaires sur ce que nous venons d'entendre et j'essaierai de parler du plus grand nombre de questions possibles mais je suis tout à fait prêt à répondre aux questions.

Le premier point sur lequel j'aimerais insister fermement, c'est le sujet de notre discussion d'aujourd'hui, c'est-à-dire les retenues à la source non remises. Nous parlons d'impôt sur le revenu, de pensions du Canada et d'assurance-chômage déduits du salaire des employés par l'employeur et gardés par l'employeur jusqu'à ce qu'il le remette au Receveur général du Canada en leur nom. Nous avons entendu certains commentaires sur le fait que l'une des solutions possibles au problème, et l'analogie a été faite avec la tirelire, est que cet argent soit placé dans un compte de fiducie ou dans une tirelire distincts, pour être sûr qu'il sera remis au Receveur général. Il s'agit d'un objectif louable dans la mesure où il est possible.

La Loi de l'impôt sur le revenu est très claire sur le fait que ces retenues sur le salaire des employés doivent être remises. Le gouvernement a fixé des dates précises et des objectifs de gestion de caisse, au cours des dernières années, pour accélérer le rythme auquel ces remises doivent être envoyées au Receveur général, mais les pénalités pour défaut de remise sont très importantes. Elles sont très sévères. Par conséquent, le fait d'obliger un employeur à placer ces fonds dans un compte de fiducie ne lui imposera pas une charge plus importante que celle qui est actuellement prévue dans la Loi. Cet argent ne lui appartient pas. Ce n'est pas le sien.

Par conséquent, une disposition qui obligerait un employeur à avoir un compte de fiducie, pour ceux qui ne remettent pas l'argent et qui l'utilisent, que ce soit de façon illégitime ou non, et je reviendrai là-dessus dans un moment, est une disposition qui n'encourage pas plus l'employeur à remettre l'argent que les dispositions actuelles. Je suis sûr que cette recommandation est faite de bonne foi mais nous ne pensons pas que ce soit une bonne solution. Certains mécanismes pourraient sans doute être utiles et nous les avons déjà étudiés et, même si je vais en parler, je ne voudrais pas, monsieur le président, que les membres pensent que je tiens à les recommander.

Une des mesures qui, à mon avis, pourrait être utile serait de payer aux employés le montant brut de leur salaire et de faire en sorte que le gouvernement fédéral perçoive la retenue à la source directement de l'employé mais il s'agit d'une charge administrative évidente qui ne donnerait aucun résultat; absolument impossible. L'autre méthode serait de ne pas créditer les employés lorsque les retenues à la source ne sont pas remises. Encore une fois, une charge évidente pour les employés.

[Text]

good faith. They have provided the services. They have done what they were paid to do and because the employer has not remitted the source deductions, why should they bear the burden? These are two mechanisms that, theoretically, would guarantee that the unremitted source deductions would be paid or credited in some manner so that the federal government would get what it expects to get in terms of these amounts, but clearly they are not workable solutions.

To some extent, the federal government has historically, and even today, allowed employers to utilize the funds for given periods of time. This, I would submit to you, is in the nature of what I would call a minor type of incentive; a cash flow type of incentive to allow employers to utilize these funds for limited periods of time, but with very strict requirements on their remittances. As I indicated, we have moved very dramatically over the last couple of years to speed up the level of remittances. Historically, however, for those amounts of monthly remittances that were under fifteen thousand dollars, the employers had up until the 15th of the following month to remit those amounts.

Effective in 1988, as I indicated earlier, for cash management objectives, for amounts of monthly remittances between fifteen thousand dollars and fifty thousand dollars, for remuneration that was paid in the first fifteen days of the month, payment must be remitted by the 25th of the month. For remuneration paid after the 15th of the month, it must be remitted by the 10th of the following month, and as well for 1990 and subsequent years, average monthly remittances over fifty thousand dollars must be remitted within three working days of the deductions being taken.

So in that context, to the extent that there are problems with respect to remittances, the degree or the pace of remittances have been dramatically speeded up, and it is hoped that part of the problem that was talked about earlier could be resolved in that way.

One of the aspects again that the previous witnesses dwelled on, and I would not suggest it is unimportant, but the implication seemed to be that this legislation was only relevant in insolvency situations. It is not only relevant in insolvency situations. It is relevant at all times, even for employers who are not insolvent, but who, for one reason or another, willingly or unwillingly, failed to remit the deductions for a particular month. So there is not always a trustee involved. There are not always insolvency people involved in dealing with these issues, and therefore it is a broad-based kind of a provision that does not necessarily dovetail with the bankruptcy legislation.

Senator MacDonald: What percentage would that be?

Mr. Farber: Mr. Chairman, I do not have a specific percentage, but I could only estimate that it is the vast majority. We are only talking about unremitted source deductions that average out over a yearly basis, looking at historical data, of somewhere in the order of between two hundred to four hundred million dollars. Total source deductions remitted, in the context of what the government collects in terms of income tax,

[Traduction]

Cette méthode est en effet injuste dans la mesure où les employés ont ai de bonne foi. Ils ont fourni des services. Ils ont fait ce pourquoi on les paye et il n'y a pas de raison qu'ils soient pénalisés du fait que l'employeur n'a pas remis les retenues à la source. Il s'agit donc de deux mécanismes qui garantiraient théoriquement que les retenues à la source non remises soient payées ou créditées de façon à ce que le gouvernement fédéral obtienne ce à quoi il s'attend, mais il s'agit évidemment de solutions impossibles à appliquer.

Dans la mesure où le gouvernement fédéral a historiquement, et même encore aujourd'hui, permis aux employeurs d'utiliser ces sommes pendant des périodes données, nous avons là une sorte de genre mineur de mesure incitative, une sorte d'encouragement par le biais d'un compte de trésorerie qui permet aux employeurs d'utiliser ces sommes, et ils les ont effectivement utilisées pendant des périodes de temps limitées, mais avec des exigences strictes quant à leur remise. Comme je l'ai indiqué, nous avons agi clairement au cours des deux dernières années pour accélérer le rythme des remises. Mais traditionnellement, pour les montants de remise mensuelle inférieurs à 15 000 \$, les employeurs ont eu jusqu'au 15 du mois suivant pour les remettre.

À partir de 1988, comme je l'ai dit tout à l'heure, à des fins de gestion de caisse, les montants de remise mensuelle de 15 000 à 50 000 \$, correspondant à la rémunération qui doit être payée dans les 15 premiers jours du mois, doivent être remis le 25 du même mois. Les rémunérations payées après le 15 du mois doivent être remises avant le 10 du mois suivant et de même, pour 1990 et les années suivantes, les remises moyennes mensuelles de plus de 50 000 \$ doivent être remises dans les trois jours ouvrables suivant la date de retenue.

Donc, dans la mesure où les remises posent un problème, le degré ou le rythme de remise a été considérablement accéléré et nous espérons que cette partie du problème dont nous avons parlé plus tôt pourrait être résolue de cette façon.

Les témoins précédents ont parlé longuement d'un des aspects de la question, et je ne dis pas qu'il n'est pas important, qui implique que le projet de loi n'est pertinent qu'aux situations d'insolvabilité. Il n'est pas pertinent qu'aux cas d'insolvabilité. Il est pertinent à tout moment, même pour les employeurs qui ne sont pas insolubles, mais qui pour une raison ou une autre, volontairement ou non, n'ont pas remis les retenues pendant un mois donné. Il n'y a donc pas toujours de syndic en cause. Il n'y a pas toujours insolvabilité et par conséquent il s'agit d'une disposition suffisamment large qui ne concorde pas nécessairement avec les textes de loi sur la faillite.

Le sénateur MacDonald: Quel pourcentage cela représenterait-il?

M. Farber: Monsieur le président, je n'ai pas de pourcentage exact mais je dirais que c'est une grande majorité. Nous parlons ici de retenues à la source non remises qui correspondent à une moyenne annuelle, si l'on s'en tient aux données historiques, de l'ordre de 200 à 400 millions de dollars. La totalité des retenues à la source remises—mais dans le contexte de ce que le gouvernement perçoit en impôt sur le revenu, régime de

[Text]

CPP or UI, have got to be in the five to six billion dollar range. So we are not talking about an insignificant amount.

Senator Stollery: If it was five billion and this was five hundred million, then it would be 10 percent, would it not?

Mr. Farber: I will talk to the accountants here.

Senator Stollery: You are actually saying that about 8 percent of the figure that —

The Chairman: Senator Stollery, when you interrupt that way, you are not being heard. It is too bad because those are very wise words, but we missed them.

Mr. Farber: It is a percent, but it is not five hundred million or five billion. It is on average somewhere between two hundred to four hundred, and I would suggest to you, with these cash management procedures that have been implemented and are now in place, the amount of unremitted source deductions, I would expect, would significantly drop, and therefore the amount I would think could be far less than the amount that the witnesses were talking about.

The Chairman: At this time do we have questions? Senator Stewart?

Senator Stewart: I had the impression that you wanted at this point, Chairman —

The Chairman: Do you want to carry on or —

Mr. Farber: I can carry on. If you would like to interrupt on a specific point or raise an issue, I do not mind.

Senator Stewart: No, I don't want to interrupt at all, Chairman.

The Chairman: So whenever you have completed your remarks, Mr. Farber, we will move to the questioning.

Mr. Farber: Thank you very much, Mr. Chairman. I tried to take some notes on some of the important points. I am just trying to cover the waterfront to the extent that I can, and I hope I deal with all of them as best as I can and to your satisfaction.

Mr. Chairman, the previous witness read from a decision in the Lloyds Canada case which was before the Alberta Court of Appeal in the context of these enhanced garnishments, and he has read the decision there into the record, and that was clearly a decision that moved us towards these corrective type of amendments. However, that was a decision, I submit, in Alberta and it certainly has application in Alberta.

I would like to read to you as well a decision in the Court of the Queens Bench that I alluded to in my opening comments, the case of the Royal Bank of Canada and Saskatchewan Power Corporation and a number of other corporations. In my respectful view, the Court of Appeal erred in its interpretation of the amended legislation. Nothing could be clearer than the meaning of subsections (1.1), (1.2) and (1.3). That Court also referred to certain other amendments to section 224 which

[Traduction]

pension ou assurance-chômage, le chiffre est de 5 à 6 milliards de dollars. Il ne s'agit donc pas d'un montant négligeable.

Le sénateur Stollery: Si le chiffre est de 5 milliards et que les retenues non remises sont de 500 millions, cela fait un pourcentage de 10 p. 100 n'est-ce pas?

M. Farber: Je vais parler au comptable.

Le sénateur Stollery: Ce que vous dites en fait c'est que 8 p. 100 seulement du chiffre —

Le président: Monsieur le sénateur Stollery, lorsque vous interrompez de cette façon, on ne peut pas vous prendre en note. C'est dommage car ce sont des paroles très sages mais nous ne les avons pas entendues.

M. Farber: C'est un pourcentage, mais ce n'est pas 500 millions sur 5 milliards. C'est en moyenne entre 200 à 400 et je vous dirais qu'avec les méthodes de gestion de caisse qui ont été instaurées, le montant des retenues à la source non remises devrait diminuer considérablement. C'est pourquoi le montant serait, d'après moi, bien inférieur à ce qui a été dit auparavant.

Le président: Avons-nous des questions? Monsieur le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'avais l'impression que vous vouliez maintenant —

Le président: Est-ce que vous voulez poursuivre ou —

M. Farber: Je peux continuer; si vous voulez interrompre sur un point particulier ou soulever une question, n'hésitez pas.

Le sénateur Stewart: Non, je ne veux pas du tout interrompre, monsieur le président.

Le président: Donc quand vous aurez terminé vos observations, nous passerons aux questions.

M. Farber: Merci beaucoup, monsieur le président. J'ai essayé de prendre des notes sur quelques points importants. J'essaye de couvrir la question autant qu'il est possible et j'espère traiter tous les points du mieux possible.

Monsieur le président, un témoin a cité une décision dans la cause de Lloyds Canada qui est passée devant la Cour d'appel de l'Alberta, dans le contexte de ces saisies-arêts renforcées et il a lu la décision dans le procès-verbal. Il est évident que cette décision a contribué à nous faire adopter ce type de modifications correctives, mais c'est une décision qui a été prise en Alberta. J'aimerais vous lire également une décision de la Cour du Banc de la Reine à laquelle j'ai fait allusion dans mes remarques préliminaires. Il s'agit de la cause de la Banque royale du Canada et de la Saskatchewan Power Corporation et d'un certain nombre d'autres sociétés.

Les résultats de cette cause particulière, et je ne vous lirai que la conclusion, était énoncé comme suit «à mon avis, la Cour d'appel a mal interprété le texte de loi modifié. Rien ne pourrait être plus clair que la signification des paragraphes 1.1, 1.2 et 1.3. Le tribunal a également fait allusion à un certain nombre d'autres modifications à l'article 224 qui n'ont jamais été promulguées et a avancé que cette absence de promulgation allait dans le sens de son interprétation des parties

[Text]

were never proclaimed, and suggested that the lack of proclamation supported its construction of those portions enacted. I respectfully disagree. There may be many reasons why Parliament chooses not to proceed with a legislative change. It is not a proper matter for comment. I am not prepared to follow the Lloyds Bank decision.

I raise that decision because it is in marked opposition to the decision in the Alberta Court of Appeal, and in the context of one of the points that the previous witness made respecting the withdrawal of the amendments in this bill as being one of the elements that they would recommend, I would submit, Mr. Chairman, that withdrawal of this bill would create a situation in Canada where the Alberta Court of Appeal for Albertans has one rule and the rest of Canada would probably operate under another rule. At least Saskatchewan certainly would, and we would have to await the decision elsewhere.

Clearly, the government's intention with respect to the enhanced garnishment provisions, as was enacted in Bill C-64 in 1987, is as I stated in my opening comments. I submit that what you have before you are technical corrective amendments designed to ensure that the original intention is achieved. So I do not believe that removing this bill would achieve anything other than confusion and an abundance of litigation, because Revenue Canada is certainly intent on their interpretation. There is one court in this land that agrees with that interpretation, and it would be very confusing for taxpayers, to say the least.

I just want to respond, and certainly not in any kind of a disparaging way, but I thought the question was not as precisely answered as I think perhaps the honourable senator would have liked it answered in terms of the Canadian Insolvency Association not being an association of philanthropy or altruism, or whatever you want to call it. As I say, I don't mean any disrespect in this regard whatsoever, but in terms of priorities as to who ranks where in terms of ability to receive funds — and I am certain my friends would agree with me on this because I am reading from the scheme of distribution — that the costs of administration rank only second to reasonable funeral and testamentary expenses. Therefore in terms of priority, I am not suggesting any kind of a vested interest, but here certainly is an interest, and I just thought I would clarify what I think the question was respecting the scheme of distribution.

That, Mr. Chairman, I believe addresses most of the main points that I had heard, but I am prepared to answer, as is my colleague, any questions arising from that.

The Chairman: Thank you. Senator Stewart?

Senator Stewart: I must say I do not know that the interest of the Canadian Insolvency Association, although it was raised by one of the senators, is very relevant. The validity of their arguments is what is of chief concern. I wonder if the witness could tell us what is the purpose of the cash flow incentive to which you referred?

[Traduction]

promulguées. Je ne suis pas de cet avis. Le Parlement a bien des raisons de ne pas choisir de modifier un texte de loi. C'est une question qu'il ne convient pas de commenter. Je ne suis pas prêt à adopter la décision sur la Lloyds Bank.»

J'ai cité cette décision car elle va nettement à l'encontre de la décision de la Cour d'appel de l'Alberta, et dans le contexte de l'une des recommandations que le témoin a faite sur le retrait des modifications au projet de loi, j'avancerais, monsieur le président, que le retrait de ce projet de loi entraînerait une situation dans laquelle la Cour d'appel de l'Alberta aurait une règle pour les Albertains et le reste du Canada en aurait une autre, en tout cas en Saskatchewan. Pour le reste du Canada nous devrions attendre une autre décision.

Il me semble que l'intention du gouvernement en ce qui concerne les dispositions de saisies-arrêts renforcées telles qu'elles ont été promulguées dans le Projet de loi C-64 en 1987, est bien celle que j'ai indiqué dans mes remarques préliminaires. Vous avez devant vous des modifications correctives destinées à faire appliquer l'intention originale. Je ne pense donc pas que le retrait de ce projet de loi donnerait d'autres résultats que de créer la confusion et un grand nombre de litiges, car Revenu Canada est certainement très ferme sur son interprétation. Il existe au moins un tribunal au pays qui est d'accord avec cette interprétation et tout cela serait très confus pour les contribuables, pour dire le moins.

J'aimerais répondre, sans vouloir être désobligeant en aucune façon, à l'une des questions qui, il me semble, n'a pas reçu la réponse précise que l'honorable membre aurait aimé au sujet du Conseil canadien d'insolvabilité, à savoir qu'il ne s'agit pas d'une association philanthropique ou altruiste ou tout autre nom que l'on veut bien lui donner. Une fois encore, il ne s'agit pas de manquer d'égard au Conseil, mais en ce qui concerne l'ordre de priorité chez tous ceux qui sont censés recevoir de l'argent, et je suis sûr que mes amis seraient d'accord avec moi là-dessus car je me fonde sur le système de répartition, il me semble que les coûts d'administration viennent juste derrière les frais d'enterrement et les frais testamentaires raisonnables. Par conséquent, en ce qui concerne les priorités, je ne suggère pas un genre de droit acquis, bien qu'il existe certainement à la question, mais je voulais simplement répondre plus clairement à la question, sans pour autant essayer de rabaisser qui que ce soit, en m'en tenant au système de répartition.

Monsieur le président, voilà qui complète les principaux points que j'avais entendus mais je suis prêt à répondre aux questions, ainsi que mes collègues.

Le président: Merci. Monsieur le sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Je ne pense pas que l'intérêt du Conseil canadien d'insolvabilité, bien que la question ait été soulevée par l'un des sénateurs, sont très pertinentes. La validité de leurs arguments est la vraie préoccupation. Je me demande si le témoin pourrait nous dire que est l'objet de la mesure incitative fondée sur le mouvement de trésorerie auquel il a fait allusion?

[Text]

Mr. Farber: Mr. Chairman, the purpose very simply is that, within certain stringent deadlines of meeting payrolls and remitting to the government, the rules require the remittance, and rather than force small businesses — which comprise the vast majority of businesses in this country — to remit immediately, they are given a bit of leeway in terms of having to remit those amounts of source deductions that are taken from their employees.

Senator Stewart: Yes, I understand that, but what is the incentive?

Mr. Farber: The incentive is that it is an interest-free loan for approximately a minimum of two weeks.

Senator Stewart: Why this charity? What are you getting in return?

Senator Stollery: Their employees actually get to lend them the money to run their business.

Senator Stewart: You are giving them an assistance. What is the taxpayer getting in return? I mean, the taxpayer in general getting in return? You are not in the charity business.

Mr. Farber: No, we are certainly not in the charity business, but, Mr. Chairman, I would submit that with respect to a host of different types of deductions and remittances that both the federal government and the provincial governments impose on employers from time to time, there are either cash incentives or certain other incentives for them to collect on behalf of the federal government. In that context, as I say, it is between two to four weeks of an interest-free loan in that context.

Senator Stewart: It is not actually paid, but we might deem it a payment?

Mr. Farber: I am sorry, Mr. Chairman. I don't understand what you mean.

Senator MacDonald: An interest-free loan.

Senator Stewart: You talked about an interest-free loan. I say it is not really a payment, but it might be deemed to be a payment to them to perform the service which you have just now described?

Mr. Farber: I see. One could view it that way.

Senator MacDonald: They can play with the money for a couple of weeks. They cannot go to the racetrack.

Senator Marsden: They can, but they had better win.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I don't see why the witness makes so much of the point that the bill now before us is not relevant only to insolvency. It seems to me that the previous witnesses would probably agree enthusiastically with that proposition and say, "But it is the problem that arises in cases of insolvency that causes us to come before the committee". I do not see how you can say that, because other interests are involved, we should not pay grave attention to the problems that they raise in cases where there is insolvency. Do you have any additional convincing arguments on that point?

[Traduction]

M. Farber: Monsieur le président, l'objectif est très simple, à l'intérieur de certaines échéances très serrées pour effectuer les retenues et les remettre au gouvernement, les règlements exigent cette remise, et plutôt que d'obliger les petites entreprises, qui constituent la vaste majorité des entreprises du pays, à faire cette remise immédiatement, le gouvernement leur accorde un certain temps pour remettre les retenues à la source sur le salaire de leurs employés. Donc on leur donne—je veux dire suivant les dates de salaire—

Le sénateur Stewart: Oui je comprends, mais quel est l'encouragement?

M. Farber: L'encouragement est qu'il s'agit d'un prêt sans intérêt d'environ deux semaines au minimum.

Le sénateur Stewart: Pourquoi cette charité? Qu'y gagnez-vous en retour?

Le sénateur Stollery: Leurs employés en fait leur prêtent l'argent nécessaire pour faire marcher leur entreprise.

Le sénateur Stewart: Vous les aidez. Qu'est-ce que le contribuable y gagne? Le contribuable en général? Vous n'êtes pas une entreprise de charité.

M. Farber: Non, nous ne sommes certainement pas une entreprise de charité mais, monsieur le président, il existe toutes sortes de genres de retenues et de remises que le gouvernement fédéral et les gouvernements provinciaux imposent aux employeurs de temps à autre, et on a des mesures incitatives soit de type trésorerie soit d'un autre type pour qu'ils perçoivent de l'argent au nom du gouvernement fédéral. Dans ce contexte, comme je l'ai dit, il s'agit d'un prêt sans intérêt de deux à quatre semaines.

Le sénateur Stewart: Ce n'est pas de l'argent payé, mais on pourrait considérer qu'il s'agit d'un paiement?

M. Farber: Je suis désolé monsieur le président, je ne comprends pas ce que vous voulez dire.

Le sénateur MacDonald: Un prêt sans intérêt.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé d'un prêt sans intérêt. Je dis donc que ce n'est pas un paiement réel mais qu'il peut être considéré comme un paiement qui leur est destiné pour s'acquitter du service que vous venez juste de décrire.

M. Farber: Oui je vois. On peut le voir de cette façon effectivement.

Le sénateur MacDonald: Ils peuvent jouer avec cet argent pendant deux semaines. Ils ne peuvent pas jouer aux courses.

Le sénateur Marsden: Ils peuvent mais ils ont intérêt à gagner.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je ne vois pas pourquoi le témoin insiste tellement sur le fait que le projet de loi n'est pas seulement pertinent à l'insolvabilité. Il me semble que les témoins précédents seraient tout à fait d'accord avec cette proposition, mais c'est le problème qui se pose dans les cas d'insolvabilité qui justifie notre présence devant le comité. Je ne vois pas comment vous pouvez dire qu'en raison des autres intérêts en cause, nous ne devrions pas porter une attention particulière aux problèmes d'insolvabilité. Avez-vous d'autres arguments convaincants à ce sujet?

[Text]

Mr. Farber: Mr. Chairman, I hope I was not suggesting that you should not pay particular attention to their submission. By all means, you should pay particular attention to their submission. What I was suggesting to you is that insolvency situations are not the only situations that the legislation which was passed three years ago deals with. It deals with the everyday businessman on an ongoing basis. So any businessman who is solvent or insolvent must make source deduction remittances to the Receiver General of Canada on behalf of the employees from whom he has deducted these amounts.

When a particular employer becomes insolvent is another aspect of it, and many other provisions and other legislation may well take hold at that point in time. That does not detract from the fact that we are talking about moneys that do not belong to either the solvent or insolvent employer.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have another point. The witness opened his rebuttal by seeking our sympathy. You know, here is the poor Parliament and Government of Canada, and they have decided in their infinite wisdom to collect taxes through a certain mechanism, namely deductions and withholdings. Then he tells us that this is very difficult and that these problems can arise. However, it seems to me that insofar as the third party is concerned, whether it is a bank or someone else, the difficulties that the government and Parliament of Canada impose upon the Department of National Revenue are not of prime consideration. If the Parliament and government decide to collect taxes in this cumbersome way, or in this way which has these difficulties, they should not expect third parties who, in good faith, lend money to people who, acting as tax collectors, have not done what they ought to have done and, thereby, suffered.

Therefore, I do not see that that really helps the committee at all. It points out that there is a difficulty in this particular technique of tax collection, but it does not exonerate the Parliament and Government of Canada from the troubles that they may have inflicted upon persons who have lent money to these other persons who have this cash flow incentive to perform a certain service for the government. Perhaps the witness has again additional information that may help his argument.

Mr. White: Thank you, Mr. Chairman. When a tax debtor uses unremitted source deductions as a source of working capital in the business, it is probably fair to assume that all the creditors of that business benefit from that because it is keeping the business going longer than might otherwise have been the case, or they are applying that money presumably towards those loans. So it is probably fair to expect all the creditors of the business, regardless of whether they are secured creditors or not, to share in paying for the source deductions.

Senator Stewart: Wittingly or unwittingly, surely you cannot argue. If they know, in fact, that they are benefitting from this, then it seems to me your point is well taken, but if what the previous witness has told us is true, that this problem arises in only a small number of cases, then surely the standing presumption, until evidence to the contrary comes in, must be that they are not benefitting from this kind of activity.

[Traduction]

M. Farber: Monsieur le président, j'espère que je n'ai pas suggéré que vous ne devriez pas accorder une attention particulière à leur présentation. Au contraire, vous devriez. Ce que j'ai suggéré, c'est que les cas d'insolvabilité ne sont pas les seuls cas que traite cette loi, qui a été adoptée il y a 3 ans. Elle traite des activités quotidiennes des gens d'affaires. C'est pourquoi tout chef d'entreprise qui est solvable ou insolvable doit remettre les retenues à la source au Receveur général du Canada au nom des employés de qui il a retenu ces montants.

Les cas d'insolvabilité de l'employeur sont un autre aspect de la question et bien d'autres dispositions ou d'autres textes de loi pourraient s'en saisir. Cela ne doit pas nous détourner du fait que nous parlons des sommes qui n'appartiennent à aucun employeur, qu'il soit solvable ou insolvable.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'aborderais maintenant un autre point. Le témoin a commencé sa réfutation en recherchant notre sympathie. Voilà le pauvre Parlement et le gouvernement du Canada qui ont décidé dans leur sagesse infinie de percevoir des impôts au moyen d'un certain mécanisme, c'est-à-dire des déductions et des retenues, puis nous disent que tout cela est très difficile et que certains problèmes se posent. Mais il me semble que les difficultés que le gouvernement et le Parlement du Canada imposent au ministère du Revenu national importent peu aux banques ou à qui que ce soit d'autre. Si le Parlement et le gouvernement décident de percevoir des impôts de cette façon compliquée et qui comporte toutes ces difficultés, ils ne peuvent rien attendre de tierces parties qui prêtent de l'argent en toute bonne foi à des gens qui, agissant à titre de percepteurs d'impôt, n'ont pas fait ce qu'ils auraient dû et en ont subi les conséquences.

Je ne pense que tout cela aide le comité en aucune façon. Cela nous dit simplement que cette technique particulière de perceptions d'impôt pose des difficultés mais cela n'exonère ni le Parlement ni le gouvernement du Canada des problèmes qu'ils ont pu imposer aux personnes qui prêtent de l'argent à celles que l'on a encouragé par ce système de mouvement de trésorerie à s'acquitter d'un certain service pour le gouvernement. Le témoin pourrait peut-être avoir d'autres renseignements à l'appui de son argument.

M. White: Merci monsieur le président. Lorsqu'un débiteur fiscal utilise des retenues à la source non remises comme sources de fonds de roulement dans son entreprise, il est sans doute juste de supposer que tous les créanciers de cette entreprise en bénéficient plus longtemps que cela aura été le cas autrement ou utilisent sans doute cet argent pour ces prêts. Il est donc juste de s'attendre à ce que tous les créanciers de l'entreprise, qu'ils soient des créanciers garantis ou non, participent au paiement des retenues à la source.

Le sénateur Stewart: Volontairement ou non, vous ne pouvez sûrement pas avancer, s'ils savent en fait qu'ils bénéficient de cette situation, votre argument est valable. Mais si ce qu'a dit le témoin précédent est vrai, que ce problème ne se produit que dans un nombre de cas très limité, on peut supposer, jusqu'à preuve du contraire, qu'ils ne bénéficient pas de ce type d'activité.

[Text]

Mr. White: That may be the presumption, Mr. Chairman, but in those cases where the matter does arise, I would still submit that it is quite likely that those creditors are benefitting from the fact that the tax debtor has used the unremitted source deductions as a source of working capital.

Senator Stollery: Aren't you sorry you brought the whole matter up, the cash incentive, the cash benefit?

Mr. Farber: Mr. Chairman, it was only brought up in the context of the recommendation that was put forward in terms of how one can solve the problem. I mean the Income Tax Act is very specific with respect to whose moneys these are and when they should be remitted. So there is a particular point in time. A fact is a fact. They are remitted at particular dates, and therefore in the context of those dates, one can use the funds virtually in any manner one chooses within a business, but they must be remitted at that point in time because those funds, in theory, do not belong to that particular employer. What my colleague has indicated is that, to the extent that an employer has utilized those moneys, and it may be in some illegitimate manner — I hate to use that word; I am just using a word that has been used — then the business continues.

There is a possibility that if those funds had been remitted on time as they were supposed to be, then maybe business would have stopped as of that point in time because those cash reserves that were the employees' unremitted source deductions had not served to pay off possibly other creditors, buy other supplies or do whatever they had to do to continue the operation of the business. So I believe it was in that context that my colleague was indicating that other creditors may well have benefitted from the fact that this particular employer continued to carry on business.

Senator Stollery: With respect to the line of questioning regarding this money that belongs either to Revenue Canada or to the employees, it is my opinion that any employer that has to use that money that he or she is holding is simply on his way to bankruptcy. Nobody could run a business in that fashion. The business is gone by the time you have to use the money belonging to National Revenue or a federal government agency or the employees in order to pay your bills. Your business is over. So it could not possibly be an incentive, and I do not know whether the witness really believes that this is an incentive. To me, it is an incentive to go bankrupt.

Mr. Farber: Mr. Chairman, I am a little stuck for words. Let me just collect my thoughts for a moment. The use of the word "incentive" in and by itself is perhaps being taken to a certain extreme. There are all kinds of incentives, as the honourable member well knows. What I was alluding to, outside of bankruptcy provisions, is the fact that, under legislation that existed prior to 1988 when remittances, no matter how large the employer, were on the 15th of the month following the month that they were deducted, all employers had the benefit of the use of those funds without interest until the 15th of the month. If the word "incentive" is a bad word in that context, it is merely that those employers were able to use those funds in the conduct of their business until the 15th of the following month.

[Traduction]

M. White: C'est peut-être une supposition, monsieur le président, mais dans les cas où la question se pose, je dirais encore qu'il est fort probable que ces créanciers bénéficient du fait que le débiteur fiscal a utilisé les retenues à la source non remises comme sources de fonds de roulement.

Le sénateur Stollery: Ne regrettez-vous pas d'avoir soulevé toute cette question des... incitatifs, cet avantage par... ?

M. Farber: Monsieur le président, nous n'en avons parlé que dans le contexte de la recommandation concernant la façon de résoudre le problème. La Loi de l'impôt sur le revenu est très précise en ce qui concerne la propriété de cet argent et les dates auxquelles il doit être remis. Il y a donc un moment bien précis. Un fait est un fait. Ces sommes sont remises à des dates fixes et par conséquent, à l'intérieur de ces dates, l'employeur peut utiliser les fonds comme il lui convient dans son entreprise, mais il doit remettre ces sommes à un moment donné puisqu'en théorie, elles ne lui appartiennent pas. Ce que mes collègues ont dit, c'est que dans la mesure où un employeur utilise ces fonds, et cela peut être d'une façon illégitime—je déteste utiliser ce mot; je le fait seulement parce qu'il a déjà été utilisé—il permet à son entreprise de continuer.

Il est possible que si ces fonds avaient été remis à la date voulue, l'entreprise aurait cessé de fonctionner à cette date car les réserves de trésorerie qui correspondaient aux retenues à la source non remises des employés n'ont pas servi à payer certains autres créanciers, acheter d'autres fournitures ou tout ce qui est nécessaire pour exploiter une entreprise. C'est donc dans ce contexte que mon collègue a indiqué que d'autres créanciers auraient pu bénéficier du fait que cet employeur particulier a ainsi permis la poursuite de l'exploitation de son entreprise.

Le sénateur Stollery: Les questions de ce genre au sujet de cet argent qui appartient soit à Revenu Canada soit aux employés... tout employeur qui a besoin de faire usage de l'argent qu'il détient est tout simplement sur le point de faire faillite. Nul ne peut faire fonctionner une entreprise de cette façon. Pour en arriver à utiliser de l'argent qui appartient au Revenu national, à une administration fédérale ou aux employés pour régler ses factures, c'est que l'entreprise est déjà fichue. Il ne peut donc pas être question d'une incitation, et je ne vois pas pourquoi le témoin—peut-on vraiment croire que cela constitue un encouragement financier? Ce serait plutôt une incitation à faire faillite.

M. Farber: Monsieur le président, je ne sais pas quoi dire. Sans doute que, en soi, l'utilisation du mot incitation, ou encouragement financier, est poussée un peu loin. Il y a toutes sortes d'incitations comme l'honorable membre le sait fort bien. Ce à quoi je faisais allusion, en dehors des dispositions sur la faillite, c'est le fait que tous les employeurs, en vertu de la loi qui était en vigueur avant 1988, peu importe l'importance de l'employeur étaient autorisés à utiliser sans intérêts des retenues du mois précédent jusqu'au moment de la remise des fonds, le 15 du mois.

[Text]

In terms of very short term cash flow shortages to acquire inventory that may turn over on a weekly or daily basis, that in itself does not connote insolvency or bankruptcy type of situations. So the word "incentive" may be too large a word because it conjures up government input, government largesse. I certainly did not intend to offer up that connotation to it.

The Chairman: Well, it is after 8:00 p.m. Do you think we should carry on for a while?

Senator Marsden: Let me ask one very quick question. The previous witnesses have made a couple of suggestions as to how this bill might be improved. Perhaps I do not understand your response, but why would we not improve this bill to accommodate what appears to be a very genuine difficulty faced by this group of people? You seem to be arguing that we should not amend, but I do not understand why we should not amend. Why not improve the bill? If there is a genuine difficulty here, our job is to make the bill more workable, and I do not understand why we should not do that.

Mr. Farber: Mr. Chairman, I would submit that the recommendation to require employers to set up trust accounts in banks in order to remit source deductions immediately would not be any more beneficial than the legislation that is presently in the act and the technical amendments to that legislation that are before you today. The legislation presently requires those funds, as we had heard, to be deemed trust funds that belong to the employees that must be remitted. The mere requirement of a trust account in the act, in and by itself, does not mean that that will be complied with any more than the requirement to remit. There is nothing of significance that will encourage anybody to do these things any better or any quicker than he is encouraged to do it right now.

However, I might add that, with the advent of the computer age, a lot of small employers do have payroll services that are carried on through banking institutions. As you know, when that type of a service is engaged, the banking institution does up the entire payroll and holds those funds and remits them on behalf of the employer instantaneously. I do not know to what significant extent it is utilized because it is not an uncostly service. However, it is available and employers do use it.

Other employers choose to do their own accounting and their own payroll and remit on time. There is a portion of employers who fail to remit and occasionally end up insolvent and in bankruptcy. I would suggest it would be a fairly broad brush type of approach to paint all employers in Canada with the same brush. One may want to tune in on only those few employers who do not comply.

[Traduction]

En effet, si le mot incitation n'est pas le bon mot dans ce contexte, c'est simplement parce que ces employeurs pouvaient disposer de ces fonds pour faire fonctionner leur entreprise jusqu'au 15 du mois suivant. En termes de carence de très courte durée dans les liquidités pour faire l'acquisition de stocks à roulement hebdomadaire ou quotidien, cela n'implique pas en soi une situation qui évoquerait l'insolvabilité ou la faillite. Donc, le mot incitation n'est sans doute pas adéquat car il suggère un appoint ou des largesses du gouvernement. Ce n'est certainement pas ce que j'ai voulu dire.

Le président: Il est bien près de 20 h. Pensez-vous que nous allons poursuivre pendant un moment?

Le sénateur Marsden: Permettez-moi de dire ceci très rapidement. Les témoins précédents ont fait deux ou trois suggestions sur la manière dont ce projet de loi pourrait être amélioré, et je ne comprends pas très bien—peut-être je ne comprends tout simplement pas votre réaction, mais pourquoi ne devrait-on pas améliorer ce projet de loi de façon à tenir compte de ce qui semble être une difficulté très réelle à laquelle est confrontée ce groupe de personnes? Vous semblez dire que nous ne devrions pas amender le texte parce que—je ne comprends pas très bien pourquoi nous ne devrions pas le faire. Pourquoi ne pas améliorer le projet de loi? S'il existe une véritable difficulté, notre travail consiste à rendre le texte plus fonctionnel, et je ne comprends pas pourquoi on ne devrait pas le faire.

M. Farber: Monsieur le président, j'estime que la recommandation qui obligerait les employeurs à ouvrir des comptes bancaires en fiducie pour une remise immédiate des retenues à la source ne serait pas plus avantageuse que les dispositions actuelles de la Loi pas plus que les amendements techniques au projet de loi qui sont devant vous. En ce moment, la loi exige que ces fonds, comme nous l'avons entendu, soient placés dans des fiducies réputées qui appartiennent aux employés et qui doivent être remis. Le simple fait qu'une disposition de la Loi exige la création d'un compte fiduciaire ne garantit pas, en soi, son application automatique, pas plus que l'exigence de faire des remises. Il n'y a rien de très concret qui puisse encourager quoi que ce soit à faire ces choses-là mieux ou plus rapidement qu'il n'est déjà encouragé à le faire en ce moment.

Toutefois, j'ajouterais que, avec l'avènement des ordinateurs et de l'informatique, beaucoup de petits employeurs ont des services de paie qui passent par des établissements bancaires et, comme vous le savez, lorsque l'on engage ce type de service, l'établissement bancaire s'occupe de la paie de A à Z et retient ces fonds afin de les remettre au nom de l'employeur instantanément. Je ne sais pas dans quelle mesure on a recours à ce service car il n'est certainement pas sans frais, mais il est disponible et bien des employeurs y ont recours.

D'autres employeurs choisissent de faire leur propre comptabilité, s'occupent eux-mêmes de la paie et font leur remise dans les délais. Il y a certains employeurs qui omettent de faire la remise et, parfois, finissent dans des situations d'insolvabilité ou de faillite. J'estime que ce serait une trop grosse généralisation que de faire le portrait de tous les employeurs au Canada d'un seul coup de pinceau et qu'il serait préférable de se con-

[Text]

Senator Marsden: So your solution is outside legislative remedy, and you are not proposing a legislative remedy that might solve this problem and better suit Revenue Canada's assurance?

Mr. Farber: I am suggesting, Mr. Chairman, that the recommendation does not solve the problem.

Senator Marsden: You do not have a better one to solve that problem?

Mr. Farber: No, we do not have a better one.

The Chairman: I think that Senator MacDonald touched on a good point when he mentioned the non-existence of the amendments to the Bankruptcy Act. I think if something should be corrected, it should be corrected in that act in particular.

Senator MacDonald: Mr. Chairman, we are talking about what a well-known Canadian would refer to as sacred trusts, I suppose, and that is the taxes that are deducted from employees, and that is what this is restricted to. Your point is that this bill should make it abundantly clear that there is no other way, in spite of one controversial court decision, that these moneys could be touched. The money is yours and nobody else's.

Mr. Farber: When you say "yours", it is the property of the Receiver General on behalf of the employees. It is the employee source deductions for which they receive credit automatically, and is in a deemed trust and has to be remitted to the Receiver General within the specified dates.

Senator MacDonald: I have sympathy for the other witnesses regarding the Bankruptcy Act. I think that is a shocking situation. I think we should perhaps make an observation in the report. In fact, any time you want a motion now, I will be happy to make it.

The Chairman: Any further questions?

Senator Simard: I just want to ask the witness for some information, although I am not making any conditions about passing this bill until I receive that information. Mention was made of between two and four hundred million dollars. Could your department, or someone from your department, give me the profile of these amounts? Is this a total annual amount of accounts that have to go through the garnishee process? Or is it an amount lost, or part thereof that is lost, to the government? Are they bad debts, annual bad debts, and if not, what is the percentage of that two or four hundred million that may be lost? I would like to have an analysis or a report stating the profile of these accounts as bad debts. Are they one year, two year businesses that usually go bankrupt? I would like to have a schedule of these people who cost the government money; who do not remit and finally end up being a total loss, or end up being garnisheed.

[Traduction]

centrer sur les quelques employeurs qui n'appliquent pas les règles.

Le sénateur Marsden: Vous considérez donc qu'il faut remédier à la situation en dehors du domaine législatif et vous ne proposez pas une mesure législative qui pourrait résoudre ce problème et convenir davantage à résoudre les problèmes de Revenu Canada.

M. Farber: Je considère, monsieur le président, que la recommandation ne résout pas le problème.

Le sénateur Marsden: En avez-vous une meilleure pour résoudre ce problème?

M. Farber: Non, nous n'avons pas une meilleure solution.

Le président: Je crois que monsieur le sénateur MacDonald a soulevé un point intéressant lorsqu'il a mentionné la non-existence des modifications à la Loi sur la faillite. Je crois que s'il y avait des correctifs à apporter, ce serait plus particulièrement dans cette loi-là.

Le sénateur MacDonald: Monsieur le président, nous sommes en train de parler de ce qu'un Canadien bien connu appellerait une mission sacrée je suppose, et il s'agit de ce qui est retenu sur la paie des employés, et c'est uniquement de cela qu'il s'agit. Selon vous, il faut que ce texte indique sans ambiguïté qu'il n'y a pas d'autres moyens, malgré une décision juridique controversée, de toucher à ces choses-là. C'est à vous et à personne d'autre.

M. Farber: Quand vous dites à vous, il s'agit de la propriété du Receveur général au nom des salariés. Il s'agit des retenues à la source des salariés qui leur sont automatiquement créditées et qui sont placées dans une fiducie réputée et qui doivent être remises au Receveur général dans les délais prévus.

Le sénateur MacDonald: J'accepte les positions des autres témoins dans la mesure où, monsieur le président, comme vous l'avez fait remarquer, cela concerne la Loi sur la faillite. Je crois qu'il s'agit d'une situation scandaleuse. Nous devrions sans doute faire une observation dans le rapport, mais je serais heureux de présenter une motion dès maintenant, si vous le souhaitez.

Le président: D'autres questions?

Le sénateur Simard: Je désire simplement demander au témoin certaines précisions, mais je ne fais pas de l'obtention de cette information une condition d'adoption du projet de loi, mais l'on aurait mentionné des sommes variant entre 200 et 400 millions de dollars. Quelqu'un dans votre ministère pourrait-il donner des détails sur cette question? Disposez-vous d'un total annuel du nombre des comptes sur lesquels on est obligé de faire des saisies? Ou bien s'agit-il de sommes que le gouvernement perd entièrement ou en partie? S'agit-il de mauvaises créances annuelles, et si non, quel est le pourcentage de ces 200 ou 400 millions de dollars qui pourrait être perdu? J'aimerais avoir une analyse ou un rapport contenant des détails sur les comptes considérés comme de mauvaises créances. Les entreprises qui font faillite durent-elles un an, deux ans? J'aimerais obtenir une liste de ces personnes qui coûtent de l'argent au gouvernement, qui ne font pas les remises et qui

[Text]

Are there other alternative suggestions with respect to the letters of credit, bonds and so on? I would like to know if there are other kinds of schemes and how much they would cost and what problems would be associated with them, if one was to look at alternate ways of protecting the government's money.

Mr. White: Mr. Chairman, with regard to the two hundred to four hundred million dollar figure, my understanding is that that is the total of unremitted source deductions per year. Since the enhanced garnishment provision was introduced and became effective in late 1987, my understanding is that it has been used to collect approximately one hundred five million of unremitted source deductions.

Senator Simard: Does that mean we are losing three hundred million a year? By that, I mean one zero five million less whatever the total outstanding doubtful accounts that may be subject to garnishment. Does that mean the government is losing three hundred million, the difference between one zero five and whatever the top figure is?

Mr. White: I do not know the answer to that question for sure, Mr. Chairman, but I suspect that that is a possibility.

Senator Simard: I appreciate what you are trying to tell me, but I still would like to get a report on the government's experience for each of the last three or four years of the loss, and perhaps the amount of money that was recovered, from how many accounts, by province and so on.

The Chairman: A written response can be sent as soon as possible through the Clerk of the Committee so that —

Senator Simard: I want to gauge the magnitude of the problem that we are trying to deal with, and what are the alternatives to this garnishee legislation, whether they be letters of credit, bonds and so on.

Mr. Farber: I have just a final comment in the context of the letters of credit or the bonds or other mechanisms. Again, it goes back to something that I said earlier. The vast majority of employers comply. There are no difficulties with the vast majority of Canadian employers. By imposing a bonding requirement or a letter of credit requirement based on some notional average of source deductions that are remitted, either on an average from the past year or whatever, we would be imposing a burden on those people that have always complied, and will possibly continue to comply, and could in certain cases impair their ability to get credit because it is a letter of credit outstanding.

I would submit that that may well be a burden that is unwarranted to solve a problem that arises, and I do not know what the percentage is, but as we have just heard, it is going down quite dramatically with regard to —

[Traduction]

finissent par faire faillite ou que l'on doit saisir et savoir combien on réussit à recouvrer.

Y a-t-il d'autres, peut-être pas améliorations, mais plutôt des suggestions quant aux lettres de crédit, dépôts de garanties, et ainsi de suite? J'aimerais savoir quel type de régimes on pourrait adopter pour préserver les deniers publics, qu'est-ce que cela coûterait et quels seraient les problèmes associés à des solutions de rechange.

M. White: Monsieur le président, en ce qui concerne le chiffre de 200 à 400 millions de dollars, je crois qu'il s'agit du total annuel des retenues à la source non remises. Depuis l'introduction de la saisie-arrêt renforcée, en vigueur depuis la fin 1987, je crois que cela a permis de recouvrer environ 105 millions en retenues à la source non remises.

Le sénateur Simard: Est-ce que cela signifie que nous perdons 300 millions par an? Car c'est bien de cela qu'il s'agit, n'est-ce pas, il y a les 105 millions recouvrés, puis il y a le total des comptes impayés, quel qu'il soit, que l'on peut saisir. Le gouvernement est-il donc en train de perdre 300 millions par an?

M. White: Je ne connais pas la réponse à cette question avec certitude, monsieur le président, mais je pense qu'il s'agit là d'une possibilité.

Le sénateur Simard: J'apprécie ce que vous êtes en train d'essayer de me dire, mais j'aimerais quand même obtenir un rapport sur les résultats de l'expérience du gouvernement pour chacune des trois ou quatre dernières années sur les pertes, et peut-être sur les sommes recouvrées, et de combien de comptes, et par province, et ainsi de suite.

Le président: Une réponse écrite peut être envoyée aussitôt que possible par l'intermédiaire du greffier du comité afin que —

Le sénateur Simard: Je veux avoir la mesure du problème que nous essayons de régler et connaître les solutions de rechange à cette disposition sur les saisies-arrêts. Les lettres de crédit, les dépôts de cautionnement et ainsi de suite.

M. Farber: Un dernier commentaire dans le contexte des lettres de crédit, des dépôts de cautionnement et d'autres mécanismes. Cela remonte encore à quelque chose que j'ai dit plus tôt. La grande majorité des employeurs appliquent les règlements. Il n'y a aucune difficulté dans le cas de la grande majorité des employeurs canadiens. Imposer une exigence de dépôts de cautionnement ou de lettres de crédit en fonction d'une quelconque moyenne nationale des retenues à la source remises en fonction de l'année écoulée ou autrement, tout cela reviendrait à imposer un fardeau à tous ceux qui ont toujours observé le règlement, qui continueront probablement à l'observer et, dans certains cas, risque de les empêcher d'obtenir du crédit car il s'agirait d'une lettre de crédit en souffrance.

J'estime que cela pourrait bien être un fardeau injustifié pour essayer de résoudre un problème attribuable uniquement à un certain pourcentage — que l'on nous a mentionné et dont je ne me souviens pas — de contrevenants et que cela pourrait avoir des conséquences dramatiques en ce qui concerne

[Text]

Senator Simard: It would shorten the period of remittance.

Mr. Farber: It would shorten the period very dramatically. So compliance has to occur, or Revenue Canada has the ability to have the knowledge much quicker in terms of the history over a number of months. So that it is speeded up very significantly, and I would submit to you that that would be a burden that may be a tough burden for many employers.

Senator Simard: I would like to move that we report this bill without amendment, Mr. Chairman.

The Chairman: It is moved by Senator Simard that the committee report this bill without amendment. Senator Stollery?

Senator Stollery: Mr. Chairman, I only have a very quick observation. I do not agree with the witness.

The Chairman: This is the last question.

Senator Stollery: It is a sort of question, but I am not interfering with the bill. It is an observation. I simply do not agree that, in any kind of a business, it is an onerous thing, where you have employees and are withholding money, that you should have to have some kind of a bond. It is, in effect, insurance that, if you go broke, that money is available to pay to the government. I have been in business myself and I do not think that is an onerous thing at all. There are so many onerous things when you are running a business that in the spectrum of onerous things, that is a very small matter.

Senator Simard: Mr. Chairman, in making this motion, I would like to say that the witnesses from the association have really challenged us, and I think their comments, although they were not sufficient to lead us to amend the bill, will certainly be good materials in our deliberations, and perhaps aid us in our attempts to press the government to look at the whole field that we have discussed tonight, namely the deemed trust and so on. In other words, we appreciate your effort and your comment, and no doubt we will be discussing that later.

The Chairman: There is a motion by Senator Simard.

Senator Stewart: In view of what Senator Simard has said, I wonder if we could not give higher recognition to the contribution that the Canadian Insolvency Association has made to our work by either amending the bill or by attaching a commentary, because I must say that as a novice, I thought their case was extraordinarily persuasive, and I thought that the argument from the Department of National Revenue failed completely to meet the points made.

Senator Simard: I cannot agree to the last part. I would certainly agree that we could consider adding a message inviting the government to look at the whole garnishee question or —

[Traduction]

Le sénateur Simard: Mais cela raccourcirait le délai des remises.

M. Farber: Cela raccourcirait ce délai de façon très dramatique, en effet. Donc, il faut qu'il y ait observation ou bien Revenu Canada est en mesure d'obtenir les renseignements beaucoup plus rapidement sur un certain nombre de mois. Il y a donc une accélération très importante, et je vous fais remarquer que cela pourrait être un terrible fardeau pour de nombreux employeurs.

Le sénateur Simard: J'aimerais proposer que l'on renvoie ce projet de loi sans amendement, monsieur le président.

Le président: Motion de monsieur le sénateur Simard de renvoyer ce projet de loi sans amendement. Monsieur le sénateur Stollery?

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je n'ai qu'une très brève observation à faire. Je ne suis pas d'accord avec le témoin.

Le président: C'est la dernière question.

Le sénateur Stollery: C'est une sorte de question, mais je ne veux pas interférer avec le projet de loi. Il s'agit d'une observation parce que je ne suis tout simplement pas d'accord lorsque l'on affirme qu'il serait onéreux pour une entreprise qui détient des sommes représentant les retenues à la source de ses salariés d'être obligée de déposer une caution ou d'utiliser un autre type de système qui ne serait en fait qu'une assurance, en cas de faillite, que la somme est intacte pour remettre au gouvernement l'argent que l'on détient au nom des employés. J'ai été moi-même en affaires, et je ne crois pas qu'il s'agisse là du tout d'une obligation onéreuse. Faire marcher une affaire comporte tellement d'éléments vraiment onéreux que, par comparaison, celle-ci est pratiquement insignifiante.

Le sénateur Simard: Monsieur le président, en présentant cette motion, j'aimerais évoquer le fait que les témoins du Conseil nous ont obligé à réfléchir et je crois que leurs commentaires, même s'ils n'ont pas suffi à nous convaincre d'amender le projet de loi, nous serviront bien dans nos délibérations, et peut-être dans notre tentative d'encourager le gouvernement à réexaminer l'ensemble du domaine dont nous avons discuté ce soir, les fiducies réputées et ainsi de suite. Autrement dit, nous apprécions vos efforts et vos commentaires, et nous en discuterons assurément plus tard.

Le président: Nous avons donc une motion de monsieur le sénateur Simard.

Le sénateur Stewart: Eu égard à ce que monsieur le sénateur Simard a dit, je me demande si l'on ne pourrait pas tenir davantage compte de la contribution que le Conseil canadien d'insolvabilité a apporté à nos travaux, soit en amendant le projet de loi, soit en l'accompagnant d'un commentaire, car je dois dire, en tant que novice, j'ai trouvé l'exposé du Conseil extraordinairement convaincant, alors qu'il m'a semblé que l'argument du ministère du Revenu national n'a absolument pas réussi à répondre aux points soulevés.

Le sénateur Simard: Je ne peux être d'accord avec votre dernier propos. J'accepterais certainement que l'on envisage

[Text]

Senator Stewart: Yes, explain the argument.

Senator Simard: As far as this bill is concerned, it would be fair to accept your first point.

Senator Stewart: The only observation in rebuttal that I found convincing was the comment that, in view of the divergence of the two court decisions, it would be highly desirable to have a common regime in Canada, and I suppose if I have to vote for this bill or abstain from voting against it, that would be the good argument that I would adduce, but I think that the arguments that have been made by the Canadian Insolvency Association ought to appear on our records.

Senator Simard: Very well.

Senator Marsden: I would like to ask Senator Stewart why he would not amend? It seemed to me the arguments were very convincing. Why not solve the problem?

Senator Stewart: One of my difficulties is that I do not feel competent to draft the amendment. It may well be that if we send this back to the Senate, that the Senate, convinced by our commentary, will send it back to us with instructions to get competent counsel.

Senator Marsden: Mr. Chairman, we might not be able to draft an amendment this evening, but we could, of course, do so at a subsequent meeting. Why do we have to report the bill now?

Senator Simard: I think because we have had it for some time. Everywhere else in Canada except for one province it is accepted and it is in force, and since we are only talking about corrective measures to make it what we meant it to be two years ago, I say let us go ahead without amendment, but add some message. Let us draw the general problem to the attention of the government and let it go at that.

The Chairman: I believe the main problem for the government is the amount of two hundred or two hundred fifty million.

Senator Simard: That is a lot of money.

Senator Marsden: But, Mr. Chairman, that is not a compelling argument.

The Chairman: No.

Senator Marsden: It seems to me that if we agree with the legitimacy of the difficulties that have been laid in front of us, that we should find a solution for the legitimate grievances that citizens have. Why not do that? It does not necessarily mean a long delay. It just means clever drafting. Surely that is not beyond the capacity of the people here.

Senator Simard: I made a motion. I hope it is seconded.

[Traduction]

d'ajouter un message invitant le gouvernement à examiner toute la question des saisies ou—

Le sénateur Stewart: Oui, expliquer l'argument.

Le sénateur Simard: À cet égard, il serait juste d'accepter la première partie de votre propos.

Le sénateur Stewart: La seule observation dans la réfutation que j'ai trouvé convaincante a été le commentaire selon lequel, étant donné la diversité, la divergence entre les deux décisions judiciaires, il serait très souhaitable de disposer d'un régime commun au Canada, et je suppose que si j'avais à voter pour ce projet de loi ou m'abstenir de ne pas voter contre, ce serait là le bon argument qu'il me faudrait, mais je crois que les arguments présentés par le Conseil devraient figurer dans nos compte-rendus.

Le sénateur Simard: D'accord.

Le sénateur Marsden: J'aimerais demander à monsieur le sénateur Stewart pourquoi il n'amenderait pas le projet? Pour ma part, les arguments m'ont semblé très convaincants, et pourquoi ne pas résoudre le problème?

Le sénateur Stewart: Le problème, c'est que je ne me sens pas compétent pour saisir la portée de l'amendement. Il se peut que si nous lui renvoyons le projet de loi amendé, le Sénat convaincu par notre commentaire, nous le renverrait en nous demandant d'obtenir les conseils de personnes compétentes.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, même si nous ne parvenons pas à rédiger un amendement ce soir, nous pourrions certainement le faire à une prochaine réunion. Pourquoi faut-il renvoyer le projet de loi à présent?

Le sénateur Simard: Je crois que c'est parce qu'il est entre nos mains depuis un certain temps. Vous savez que partout ailleurs, sauf dans une seule province, il est accepté et est entré en vigueur, et puisqu'il ne s'agit que d'apporter des mesures correctrices pour en faire ce que nous avions voulu en faire il y a deux ans, j'estime qu'il faudrait aller de l'avant sans les amendements, susciter des réactions. Attirons l'attention du gouvernement sur le problème dans son ensemble et laissons les choses suivre leur cours.

Le président: Je crois que le problème principal pour le gouvernement c'est la somme de 200 ou de 250 millions.

Le sénateur Simard: C'est beaucoup d'argent.

Le sénateur Marsden: Mais, monsieur le président, cela n'est pas un argument suffisant.

Le président: Non.

Le sénateur Marsden: Il me semble que si nous nous entendons sur la légitimité des difficultés que l'on nous a présentées, nous devrions pouvoir trouver une solution aux griefs légitimes de certains citoyens. Pourquoi pas? Cela ne se traduira pas nécessairement par un long retard. Il faut simplement rédiger avec finesse. La présente assemblée en est certainement capable.

Le sénateur Simard: J'ai présenté une motion. J'espère qu'elle sera appuyée.

[Text]

The Chairman: Your motion is that we report the bill without amendment.

Senator Ottenheimer: Can I ask a question before you put the question? I am not sure if it is possible to have a substantive amendment and thus end the lack of assurance or have a uniform legal regime. In other words, is it possible to have a substantive amendment?

The Chairman: The motion is there. Do I have an amendment to the motion?

Senator Stewart: The motion is that the bill be reported without an amendment, but with commentary. Is that correct?

The Chairman: No, that is not exactly the motion. The motion is to report the bill without amendment. That is the motion.

Senator Marsden: So you should amend or I should amend.

Senator Simard: I certainly do not object to comment and maybe drawing —

Senator Stewart: Why do you not ask for leave to amend your motion?

Senator Simard: No, I am not prepared to do that. I do not think there is a need. Surely the Chairman can initiate or find a way indicate the meat of the arguments or the problem.

Senator Stewart: I do not think the Chairman can do that on his own initiative.

The Chairman: So if we agree that there should be comments when we report the bill without amendment, I will ask our researcher, who has been listening very closely to everything that has been said, to write comments of some sort which would accompany the report, if we believe he can do a good job.

Senator Simard: If he can do this without going as far as indicating that we are seeking help from the Senate and indicating that we are looking for amendments. I hope it wouldn't go that far.

Senator Marsden: I must say I will have to vote against this motion, and I hope others will as well. If we are saying in our comments that there are legitimate grievances here but that we just have not bothered to try to find a way to resolve them, then that simply is not good enough. In that case, I would assume that the Senate would do what it did with Bill C-3 which was to send it back to the committee, because either the grievances are legitimate and you resolve them or they are not. However, if the commentary is only to deal with the problems with the Bankruptcy Act, then that is probably trivial in this case since we are not dealing with the Bankruptcy Act.

Therefore, I would ask you, Mr. Chairman, to ask Dr. Ketchum if he would like to try drafting an amendment at the same time, and then when the committee considers the message in the commentary, it could also look at the amendment and see whether that could be resolved.

[Traduction]

Le président: Votre motion est que nous renvoyons le projet de loi sans amendement.

Le sénateur Ottenheimer: Puis-je poser une question au préalable? Je ne suis pas sûr qu'il soit possible d'avoir un amendement formel ni de mettre un terme au manque de sûreté ou de l'inscrire dans un régime juridique uniforme. Autrement dit, est-il même possible d'avoir un amendement formel?

Le président: La motion est devant vous. Quelqu'un veut-il amender la motion?

Le sénateur Stewart: La motion est que le projet de loi soit renvoyé sans amendement, mais accompagné d'un commentaire. Est-ce bien cela?

Le président: Non, ce n'est pas exactement cela. La motion est de renvoyer le projet de loi sans amendement. Voilà la motion.

Le sénateur Marsden: Alors, vous devriez amender ou bien je le fais moi-même.

Le sénateur Simard: Je n'ai certainement pas d'objection à ce qu'il y ait un commentaire et peut-être même à tirer —

Le sénateur Stewart: Pourquoi ne demandez-vous pas la permission d'amender votre motion?

Le sénateur Simard: Non, je ne suis pas prêt à le faire. Je ne crois pas que ce soit nécessaire. Monsieur le président peut certainement amorcer ou trouver un moyen de — non pas d'illustrer, mais d'indiquer la substance des arguments ou du problème.

Le sénateur Stewart: Je ne crois pas que monsieur le président puisse faire cela de son propre chef.

Le président: Donc, si nous sommes d'accord qu'il devrait y avoir des commentaires lorsque nous renverrons le projet de loi sans amendement, je demanderais à notre recherchiste, qui a très attentivement écouté tout ce qui a été dit, de rédiger des commentaires qui accompagneraient le texte, si nous sommes persuadé qu'il le fera fidèlement.

Le sénateur Simard: Sans aller jusqu'à indiquer que nous sollicitons l'aide des Communes pour formuler des amendements. J'espère que cela n'irait pas jusque là.

Le sénateur Marsden: Je dois avouer que je voterais contre cette motion et j'espère que d'autres le feront aussi car si nous affirmons dans nos commentaires qu'il y a là des griefs légitimes mais que nous ne nous sommes pas donné la peine d'essayer de trouver un moyen de les résoudre, ce n'est pas suffisant, et je crois que le sénat ferait ce qu'il a fait dans le cas du Projet de loi C-3, il le renverrait au comité, car si les griefs sont légitimes on les résout — si le commentaire n'a à voir qu'avec les problèmes de la Loi sur la faillite, ce serait sans doute trivial dans ce cas puisque nous ne nous occupons pas de la Loi sur la faillite.

Je vous prie alors, monsieur le président, de demander à M. Ketchum si nous souhaitons essayer de rédiger un amendement en même temps, et lorsque le comité considérera le message dans le commentaire, il pourrait également examiner l'amendement et voir s'il est possible de trouver une solution.

[Text]

The Chairman: So you are making an amendment to the motion? We have a motion before us now.

Senator Stollery: How long was the bill before the committee in the House of Commons?

The Chairman: The motion is to report the bill without amendment but with a few comments. Is it your pleasure that we carry that motion, or do we amend the motion?

Senator Marsden: No, we defeat it and have another motion.

Senator Simard: Mr. Chairman, put the question to the vote and we will see.

The Chairman: All right. Let us put the question. Those in favour of the motion—three. Those against—two. All right. The motion is carried. Thank you. This meeting is adjourned. Tomorrow morning at 11 o'clock we will examine Bill S-17 which is very important. We will be dealing with an urgent proposition tomorrow morning and other witnesses will also be present.

The meeting adjourned.

[Traduction]

Le président: Donc vous apportez un amendement—et bien, nous avons une motion à présent.

Le sénateur Stollery: Combien de temps ce projet de loi est-il resté en comité à la Chambre des Communes?

Le président: La motion consiste à renvoyer le projet de loi sans amendement mais accompagné de quelques commentaires car il est convenu que nous y apportons quelques commentaires. À présent, la motion est-elle adoptée ou bien veut-on l'amender?

Le sénateur Marsden: Non, on rejette la motion et on en formule une autre.

Le sénateur Simard: Très bien, mettons la motion aux voix et voyons ce qui se passera.

Le président: Parfaitement. Je mets la motion aux voix. Ceux qui sont en faveur—trois. Ceux qui sont contre—deux. Très bien. La motion est adoptée. Merci. La séance est levée. Demain matin à 11 heures nous examinerons le Projet de loi S-17 qui est très important. Il s'agit d'une proposition urgente demain matin, et d'autres témoins viendront également.

Le séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Mr. Len Farber, Director, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch;
Mr. Harold White, Legislation Counsel, Legislation Division, Tax Policy and Legislation Branch.

From the Canadian Insolvency Association:

Mr. Terence M. McMullen, CA, President;
Mr. Uwe Manski, CA, Treasurer;
Mr. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., Executive Director.

Du ministère des Finances:

M. Len Farber, directeur, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt;
M. Harold White, conseiller législatif, Division de la législation, Direction de la politique et de la législation de l'impôt.

Du Conseil canadien d'insolvabilité:

M. Terence M. McMullen, ca, président;
M. Uwe Manski, ca, trésorier;
M. Norman H. Kondo, B.A., LL.B., directeur exécutif.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, June 14, 1990

Issue No. 31

Complete proceedings on:

Bill S-17, "An Act to amend the
Unemployment Insurance Act"

Ninth proceedings on:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

FOURTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

Bill S-17, "An Act to amend the
Unemployment Insurance Act"

WITNESSES:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le jeudi 14 juin 1990

Fascicule n° 31

Seul et unique fascicule concernant:

Le Projet de loi S-17, «Loi modifiant la
Loi sur l'assurance-chômage»

Neuvième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

QUATORZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

Le Projet de loi S-17, «Loi modifiant
la Loi sur l'assurance-chômage»

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Flynn	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bolduc substituted for that of the Honourable Senator Cogger. (*June 14, 1990*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Flynn	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste de membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bolduc substitué à celui de l'honorable sénateur Cogger. (*le 14 juin 1990*)

ORDERS OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Wednesday, June 13, 1990:

"The Order of the Day being read,
With leave of the Senate,

The Honourable Senator Robertson resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Thériault, seconded by the Honourable Senator Gigantès, for the second reading of the Bill S-17, An Act to amend the Unemployment Insurance Act.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Frith for the Honourable Senator Thériault moved, seconded by the Honourable Senator Guay, P.C., that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRES DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mercredi 13 juin 1990:

«À la lecture de l'Ordre du jour,
Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Robertson reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Thériault, appuyé par l'honorable sénateur Gigantès, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Frith, au nom de l'honorable sénateur Thériault, propose, appuyé par l'honorable sénateur Guay, C.P., que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, JUNE 14, 1990
(37)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Flynn, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (9)

Other Senators present: The Honourable Senators Bosa, Robertson, and Thériault. (3)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated June 13, 1990 examined Bill S-17 "An Act to amend the Unemployment Insurance Act".

Following discussion, the Honourable Senator Stewart moved,—That Bill S-17, "An Act to amend the Unemployment Insurance Act", be reported without amendment.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

Dr. Ken Watson, Rideau Research Associates Ltd., Ottawa;
Mr. John McDermott, President, Canadian Evaluation Society.

Mr. Watson and Mr. McDermott made opening remarks, following which they answered questions.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 14 JUIN 1990
(37)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Cools, Flynn, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (9)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Bosa, Robertson et Thériault. (3)

Aussi présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 juin 1990, le Comité examine le Projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage.

Après débat, l'honorable sénateur Stewart propose—qu'il soit fait rapport du projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage, sans amendement.

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit n° 20 du Conseil privé (langues officielles).

Témoins:

M. Ken Watson, Rideau Research Associates Ltd., Ottawa;
M. John McDermott, président, Société canadienne de l'évaluation.

MM. Watson et McDermott font un exposé liminaire et répondent ensuite aux questions.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

THURSDAY, June 14, 1990

The Standing Committee on National Finance has the honour to present its

FOURTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred the Bill S-17, An Act to amend the Unemployment Insurance Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, June 13, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment.

Respectfully submitted,

RAPPORT DU COMITÉ

Le JEUDI 14 juin 1990

Le Comité permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUATORZIÈME RAPPORT

Votre Comité auquel a été déféré le Projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 13 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, June 14, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill S-17, to amend the Unemployment Insurance Act, met this day at 11.00 a.m. to give consideration to the bill; and to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Before we begin today, I want immediately to apologize to the two witnesses whom I scheduled to appear this morning at 11.00 a.m. and allow the committee to proceed directly to a piece of legislation which should be dealt with first. This is the first meeting of the committee to examine Bill S-17, to amend the Unemployment Insurance Act. Do we have any comment on the bill itself? Is anyone opposed to the bill?

Senator Robertson: We are opposed to the bill. We think it is repetitious.

The Chairman: You are opposed to the bill?

Senator Robertson: Yes.

Senator Stewart: I move that we report the bill without amendment.

Senator Simard: I move that we report the bill without amendment.

The Chairman: All in favour?

An Hon. Senator: We dissent.

Senator Robertson: On division.

The Chairman: The bill will be reported without amendment. This item is adjourned.

We would ask Mr. Watson and Mr. McDermott to take their seats at the witness table, please. We are in examination of the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31. We are pleased to have as witnesses Mr. Ken Watson and Mr. John McDermott. Mr. McDermott is from Alberta, I believe.

Mr. John McDermott, President of the Canadian Evaluation Society: Yes.

The Chairman: We will proceed with you in case the meeting goes too long and you would like to return to Alberta. The floor is yours, Mr. McDermott.

Mr. McDermott: Thank you. Mr. Chairman and honourable senators, I thank you for inviting me to testify before your committee. There are three messages that I would hope to convey to you this morning. First is the nature and importance of program evaluation. Secondly, is the nature and importance of evaluable program models. Thirdly, I would like to tell you a bit about the Canadian Evaluation Society. The language and terms I am going to use reflect my background in social services. The principles, however, are generalizable to other fields.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 14 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier ce projet de loi; et pour examiner le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Avant de commencer, je prie les deux témoins que j'ai convoqués pour 11 heures ce matin de m'excuser si je permets au Comité de passer directement à une loi dont il doit s'occuper en premier lieu. C'est la première fois que le Comité se réunit pour examiner le projet de loi S-17, Loi modifiant la Loi sur l'assurance-chômage. Quelqu'un a-t-il des commentaires à formuler sur ce projet de loi? Y a-t-il opposition?

Le sénateur Robertson: Nous nous opposons au projet de loi. Nous le trouvons répétitif.

Le président: Vous vous opposez au projet de loi?

Le sénateur Robertson: Oui.

Le sénateur Stewart: Je propose que nous retournions le projet de loi sans amendement.

Le sénateur Simard: Je propose que nous retournions le projet de loi sans amendement.

Le président: Êtes-vous tous d'accord?

Une voix: Non.

Le sénateur Robertson: La motion est adoptée avec dissidence.

Le président: Le projet de loi sera renvoyé sans amendement. Voilà tout pour ce point.

Je demande maintenant à MM. Watson et McDermott de prendre place à la table des témoins. Nous procédons à l'examen du Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991. Nous sommes heureux d'avoir pour témoins MM. Ken Watson et John McDermott. M. McDermott est de l'Alberta, je crois.

M. John McDermott, président de la Société canadienne de l'évaluation: C'est juste.

Le président: Nous allons commencer avec vous au cas où notre séance se prolongerait et que vous voudriez repartir pour l'Alberta. Vous avez la parole.

M. McDermott: Merci. Monsieur le président et honorables sénateurs, je vous remercie de m'avoir invité à témoigner devant vous. J'espère vous communiquer trois messages ce matin. Premièrement, j'aimerais vous faire prendre conscience de la nature et de l'importance de l'évaluation de programme. Deuxièmement, je désire parler de la nature et de l'importance des modèles de programme évaluable. Et troisièmement, je veux vous dire quelques mots sur la Société canadienne de l'évaluation. Mon vocabulaire reflète peut-être mes antécédents en service social, mais les principes peuvent être appliqués à d'autres domaines.

[Text]

First is the nature and importance of program evaluation. Program evaluation is a technology that can be thought of as a tool to inform the decisions of policymakers and program managers. It is important to remember that there are other tools to inform decisions and there are factors other than program performance that influence those decisions. Other tools in the kit that I would separate from program evaluation are things like quality assurance, financial accountability, political opinion polls, and so on.

To understand the evaluation enterprise, one must appreciate that it grew out of the social sciences and educational research traditions. It is strongly influenced by the scientific method. Also, it is theory driven, or should be, and all evaluations are value laden. Notions such as objectivity and independence are not particularly helpful in that everyone brings values and biases to any examination of a program. The evaluator is no exception.

At their best, program evaluations explicitly state the value perspectives upon which they are based. At the very least, the values and theories held by and the measures taken by the evaluator will reflect that individual's discipline and theoretical background. Given this reality, Professor Hartle's suggestion in an earlier meeting of this committee that programs be assessed from a variety of perspectives is a good one. I would submit that program evaluation is a particularly powerful tool at the disposal of decision makers when used in a considered, appropriate and timely way.

I will now deal with evaluable program models. In reading some of the proceedings of this committee, I noted a recurring theme. There was a repeated emphasis on retrospective evaluation. This is a very limiting view and uses only part of the power of the evaluation tool. I strongly recommend a prospective rather than a retrospective approach to the description and examination of programs.

If sufficient attention is paid to good, formative work and resulting evaluable program design, then program monitoring, auditing and effectiveness evaluation will be easier to do and more meaningful. There are other benefits as well, as I will mention in a minute.

Let me quickly outline the key components of the evaluable program design process. A program description should be completed through a process of consultation and negotiation between the evaluator and the program representatives or planners. Program structure and logic need to be clearly specified. Mechanisms must be in place to permit auditing and program evaluation.

By answering some key questions, the nature of the program is discovered. First, what is the program trying to accomplish? Secondly, is this consistent with the sponsor's objectives and strategies? Thirdly, to what extent is the program reaching the people it should and not others? Fourthly, which people are

[Traduction]

Parlons d'abord de la nature et de l'importance de l'évaluation de programme. On peut voir dans l'évaluation de programme un outil qui permet aux décisionnaires et aux gestionnaires de programmes de prendre des décisions éclairées. À ne pas oublier, cependant, qu'il existe d'autres outils à cette fin et que certains facteurs autres que le rendement d'un programme peuvent influencer sur les décisions. Je veux parler par exemple de l'assurance de la qualité, de la responsabilité financière, des sondages d'opinion politique et ainsi de suite.

Pour bien comprendre en quoi consiste l'évaluation, il faut se rappeler que cet exercice dérive de traditions de recherche établies en sciences sociales et en sciences de l'éducation. Il est fortement influencé par la méthode scientifique. De plus, il repose sur des théories—ou du moins il le devrait—et, dans tous les cas, il reflète de nombreuses valeurs. Il n'est guère utile de parler d'objectivité et d'indépendance, puisque chaque individu est imprégné de certaines valeurs et de certains préjugés lorsqu'il examine un programme, et l'évaluateur ne fait pas exception à la règle.

Au mieux, les évaluations de programme indiquent clairement les valeurs en fonction desquelles elles sont effectuées. À tout le moins, les valeurs et les théories auxquelles l'évaluateur croit et les mesures qu'il prend sont le reflet de la discipline dans laquelle il travaille et de sa formation théorique. Voilà pourquoi je trouve heureuse la suggestion que vous a faite le professeur Hartle à une séance précédente, c'est-à-dire que les programmes soient évalués dans des perspectives variées. J'affirmerais même que les décisionnaires peuvent trouver en l'évaluation de programme un outil particulièrement puissant, lorsqu'ils s'en servent de façon réfléchie et appropriée, et en temps opportun.

J'aimerais maintenant parler des modèles de programme évaluable. À la lecture des procès-verbaux de votre Comité, j'ai remarqué que l'on insistait beaucoup sur l'évaluation rétrospective. Pourtant, il s'agit là d'une optique très limitée, qui utilise une partie seulement des possibilités de l'outil qu'est l'évaluation. Je recommande donc fortement d'envisager la description et l'examen des programmes de manière prospective plutôt que rétrospective.

Si l'on accorde une attention suffisante à la qualité des travaux préparatoires et à la conception d'un programme évaluable, alors la surveillance et la vérification du programme s'en trouveront simplifiées et plus utiles, de même que l'évaluation de l'efficacité. La chose présente d'autres avantages que je vais mentionner dans un instant.

Laissez-moi vous exposer brièvement les principaux éléments qui entrent dans la conception d'un programme évaluable. Il faut d'abord procéder à la description du programme; pour cela, l'évaluateur et les représentants ou concepteurs du programme se rencontrent et se consultent. La structure et la logique du programme doivent être précisées clairement; il doit aussi exister des mécanismes de vérification et d'évaluation.

Il suffit de quelques questions pour comprendre la nature du programme. Tout d'abord, quel est l'objet de ce programme? Deuxièmement, est-il compatible avec les objectifs et les stratégies de celui qui le parraine? Troisièmement, dans quelle mesure le programme touche-t-il les personnes visées et non les

[Text]

benefiting from the program? Finally, to what extent is the program accomplishing what it set out to do? The questions remain fairly constant across programs, but the answers are unique to each program.

The major categories and the kinds of questions that need to be addressed are program structure, program logic, necessary precondition, evaluation mechanism, barriers, implementation, and program process.

Program structure includes the major components of a program. These are the inputs and resources, the activities, the expected outputs, the anticipated and intended consequences, and the characteristics of the people expected to be clients.

Program logic includes the rationale for why inputs lead to activities, why activities lead to outputs, and why outputs lead to results.

Next is the necessary precondition. Is there a demonstrated need for the program? Is there an appropriate organizational environment and resource level?

Next is an evaluation mechanism. What will be accepted as evidence of success? Is there an information system to document decisions, the underlying rationale or logic, and the results?

Next are barriers. What are the barriers to the achievement of objectives? We have to consider things like administrative feasibility as well as the acceptance and satisfaction by the program participants.

Next is implementation. Are the essential components of the program clear and defined operationally? Are staff qualified? Are facilities adequate? There are questions.

Finally, there is program process. Is there a clearly defined strategy to reach and deliver services to appropriate targets? What are the key decision points? Who are the decision makers? What are the criteria used in making program decisions? It does go on.

In mentioning these program design questions, I cannot overestimate the struggles, barriers, conflicts and challenges of the process itself. A model is not an easy thing to produce. Model development is not an easy process to work through. There is never a final product.

Traditionally, in human services, few programs and services are conceived, designed and developed with any regard for the extent to which their effectiveness can be measured. In most cases, there is no clear articulation of either the logic behind them or precisely what interventions are being undertaken. As a result, it is impossible to conduct meaningful evaluations. Another result is that programs based on faulty logic are not weeded out. On the other hand, if the design work has been done properly, subsequent evaluations will be relatively easy and should provide meaningful information.

In short, it makes sense to commit staff evaluation resources to the program design and development work and to conduct or contract out formal evaluation projects from time to time only for those programs or services that are deemed evaluable.

[Traduction]

autres? Quatrièmement, qui profite de ce programme? Et cinquièmement, dans quelle mesure le programme joue-t-il le rôle escompté? Ces questions sont à peu près les mêmes d'un programme à l'autre, mais les réponses sont chaque fois uniques.

Les grandes questions sur lesquelles il faut se pencher concernent la structure du programme, sa logique, les conditions préalables, le mécanisme d'évaluation, les obstacles, la mise en œuvre et la réalisation.

La structure d'un programme comprend les grandes composantes de celui-ci. Il s'agit des intrants et des ressources, des activités, des résultats attendus, des conséquences prévues et souhaitées, et des caractéristiques de ses éventuels clients.

La logique du programme consiste à expliquer comment tel intrant permet telle activité, telle activité donne tel produit, et tel produit donne tel résultat.

Viennent ensuite les conditions préalables. Ce programme répond-il à un besoin démontré? Existe-t-il un environnement organisationnel approprié et des ressources suffisantes?

Puis, il y a le mécanisme d'évaluation. Quels indices seront acceptés comme marques de succès? Existe-t-il un système d'information permettant de documenter les décisions, le raisonnement ou la logique qui les sous-tendent, les résultats obtenus?

Il faut ensuite se demander quels sont les obstacles à l'atteinte des objectifs. Il faut tenir compte de la faisabilité administrative du programme, de même que de l'acceptation de celui-ci par les participants et de leur satisfaction.

Vient ensuite la mise en œuvre. Les éléments essentiels du programme sont-ils clairs et bien définis sur le plan opérationnel? Le personnel est-il compétent? Les installations conviennent-elles? Voilà le genre de questions qu'il faut se poser.

Enfin, il y a la réalisation du programme. Existe-t-il une stratégie clairement définie qui permette d'offrir les services aux cibles appropriées? Quels sont les principaux points de décision? Qui sont les décisionnaires? Sur quels critères reposent les décisions entourant le programme? Et ainsi de suite.

Je ne peux surestimer les luttes, les obstacles, les conflits et les défis qu'entraîne ce processus. Un modèle n'est pas chose facile à produire, son élaboration n'est pas simple. Il n'y a jamais de produit final.

Habituellement, peu de programmes et de services destinés aux personnes, sont pensés, conçus et développés dans une optique qui tienne le moins compte de la capacité d'en évaluer l'efficacité. Dans la plupart des cas, ni la logique qui les sous-tend ni les interventions précises qu'ils supposent ne sont clairement articulées. Il est par conséquent impossible de procéder à des évaluations révélatrices et les programmes dont la logique est défectueuse ne sont pas éliminés. Par contre, les programmes bien conçus sont faciles à évaluer et leur évaluation devrait fournir des renseignements utiles.

Bref, il vaut la peine de consacrer du personnel d'évaluation à la conception des programmes et aux travaux de développement, et il ne faut réaliser ou faire réaliser à l'occasion des évaluations officielles que dans le cas de programmes et de services réputés évaluable.

[Text]

It is my hope that the future will bring a much broader application of these notions so that (a) we can stop throwing money away on so-called evaluations that lack relevance and meaning and (b) we can raise the credibility level of the evaluation enterprise by better informing the decisions of policymakers and program managers.

I would like to end by saying a few things about the Canadian Evaluation Society. Committee members may not be aware of what it is about. The Canadian Evaluation Society is a non-profit organization made up a diverse group of dues-paying individuals who share a common interest in program evaluation. Over 1,200 individuals from all provinces across the country belong to CES. Members come from a variety of work settings and backgrounds including the federal, provincial, and municipal governments, service organizations, academic institutions and private firms. Members represent disciplines ranging from psychology, sociology, social work, education, economics, health sciences, administration and political science to accounting, engineering, and urban and regional planning.

Members share an interest in several objectives. First it is to provide a forum whereby program managers, administrators, policymakers, practitioners, teachers and students can discuss the theory and practice of evaluation in Canada. Second, it is to promote the practice of high-quality evaluation. Third, it is to develop theories, standards and practices of evaluation. Fourth, it is to promote training programs. Finally, it is to provide a forum of exchange on policies, practices, applications and sources of funding for evaluation.

Some of our activities include the sponsoring of an annual national conference which provides a forum for the discussion of a lot of these issues in evaluation. We publish a scholarly journal called *The Canadian Journal of Program Evaluation*. We also publish a national news letter.

The society has an active campaign to reach out to program managers to make them more knowledgeable clients of program evaluation. We recently completed a brochure called *The Value in Evaluation: A Statement for Managers*. I have a copy for the Clerk of the Committee, if you are interested.

The society recognizes professional excellence through awards to individuals who have made a significant contribution either to program evaluation in Canada or to the establishment of evaluation in the public sector.

The society hopes to foster the development of the profession through the recently established Canadian Evaluation Society Scholarship Foundation. As soon as the foundation has developed its capital base, it will start to award scholarships to deserving students.

Besides all of this, a full range of services are offered at the provincial and territorial level. Fully recognized chapters of the CES either exist or are being established in every province and territory. They have their own duly elected executives who plan and conduct a program of membership services in things like communications and resource networks, professional

[Traduction]

J'ose espérer que ces notions connaîtront à l'avenir une application beaucoup plus vaste; ainsi, nous cesserons de gaspiller des ressources pour des évaluations inutiles et dépourvues de sens, et le processus d'évaluation deviendra plus crédible du fait que les décisionnaires et les gestionnaires des programmes prendront des décisions mieux éclairées.

Avant de terminer, j'aimerais dire quelques mots sur la Société canadienne de l'évaluation, que vous ne connaissez peut-être pas. La Société canadienne de l'évaluation est un organisme sans but lucratif composé de divers groupes de membres cotisants qui s'intéressent à l'évaluation de programme. Plus de 1 200 particuliers de toutes les provinces du Canada en font partie. Nos membres ont des antécédents et des milieux de travail des plus diversifiés; ils proviennent, entre autres, des gouvernements fédéral, provinciaux et municipaux, des organismes de services, des établissements d'enseignement et de l'entreprise privée. Ils appartiennent à des disciplines allant de la psychologie à la planification régionale, en passant par la sociologie, le travail social, l'enseignement, l'économie, les sciences de la santé, l'administration, les sciences politiques, la comptabilité, le génie et l'urbanisme.

Les membres de la Société ont plusieurs objectifs en commun. Premièrement, ils veulent une tribune où les gestionnaires de programme, les administrateurs, les décisionnaires, les praticiens, les enseignants et les étudiants peuvent échanger sur la théorie et la pratique de l'évaluation au Canada. Deuxièmement, ils veulent promouvoir la qualité de l'évaluation. Troisièmement, ils veulent élaborer des théories, des normes et des pratiques d'évaluation. Quatrièmement, ils veulent promouvoir les programmes de formation. Enfin, ils veulent une tribune où échanger sur les politiques, les pratiques, les applications et les sources de financement de l'évaluation.

Nous parrainons, entre autres choses, une conférence nationale annuelle où bon nombre des questions concernant l'évaluation peuvent être discutées. Nous publions une revue spécialisée intitulée *La revue canadienne d'évaluation de programme*, ainsi qu'un bulletin national.

La Société s'emploie activement à communiquer avec des gestionnaires de programme afin qu'ils soient mieux renseignés sur l'évaluation. Nous avons récemment produit un dépliant intitulé. *À quoi sert l'évaluation—Exposé à l'intention des gestionnaires*. Si vous voulez, je peux le remettre au greffier.

La Société reconnaît l'excellence professionnelle au moyen de prix décernés à des personnes ayant apporté une contribution significative à l'évaluation de programme au Canada ou à l'établissement de l'évaluation dans le secteur public.

La Société espère en outre contribuer au développement de la profession grâce à la fondation de bourse d'études établie récemment. Dès que la fondation aura constitué son capital de base, elle commencera à décerner des bourses aux étudiants qui le méritent.

En outre, une gamme complète de services sont offerts aux niveaux provincial et territorial. Il existe ou existera bientôt une section pleinement reconnue de la Société dans chaque province et territoire. Dans ces sections, des directeurs dûment élus planifient un programme de services aux membres leur permettant notamment d'offrir des services en matière de com-

[Text]

development activities and forums for CES members to explore evaluation issues.

Mr. Chairman, that concludes my opening statement. Thank you very much, Mr. McDermott. I wonder if we should now start questioning Mr. McDermott or move to the other witness, Mr. Ken Watson, and then start the questioning of the two of them. Which would you prefer? Should we start with the questioning of Mr. McDermott? What do you prefer.

Senator Stewart: I think perhaps we should hear from both witnesses.

The Chairman: Very well. We will now hear from Mr. Ken Watson of Rideau Research Associates Limited.

Mr. Ken Watson, Rideau Research Associates Limited: Mr. Chairman and honourable senators, it is a pleasure to appear before your committee as you consider the various initiatives which the Standing Senate Committee on National Finance might take in the future in regard to program evaluations.

I have been a consultant in program evaluation in Canada and the United States for almost 15 years. From that experience, I am happy to offer some observations that might be helpful in your deliberations. However, in appearing before you I am acutely aware that I do not speak with the authority of any official position on these matters, but only as an interested private citizen.

In preparation for this appearance I have read the evidence presented by other persons appearing before the committee on this topic. The presentation by Mr. Douglas Hartle was particularly striking. He made a forceful argument for the centralization of the program evaluation function under the direct control of the Senate, and suggested that the committee make a start by establishing a small secretariat of two or three people who would "organize and administer" the Senate's evaluation efforts. In the paper that accompanied his testimony, Mr. Hartle advocates "shifting, as a first step, the responsibility for program evaluation from the Office of the Auditor General and the Office of the Comptroller General.. to a patently political body like the Senate . . ."

This advice might or might not be wise. If the Senate proceeded along these lines, there would certainly be costs and risks. To operate a small program evaluation unit such as Mr. Hartle describes, with three professional staff, support staff and contract budget for perhaps three to five studies per year, costs about \$1 million per year. It is not a huge amount and the results might be very useful.

However, consider how small an addition to the total sum of program evaluation and value-for-money audits this would make. The Office of the Comptroller General and the Office of the Auditor General command large resources, both skilled people and money. The Office of the Comptroller General budget for 1990-91 is \$17.369 million, 181 persons years, and there are about 350 evaluation officers in the departments. The Office of the Auditor General has a budget of \$56.16 million, 619 in-house and 105 contract person years. Equally important, they are both extremely capable and successful

[Traduction]

munications, de constituer des réseaux de ressources, et d'organiser des activités de perfectionnement et des rencontres où les membres peuvent analyser diverses questions d'évaluation. Je termine là-dessus ma déclaration liminaire.

Le président: Merci beaucoup, monsieur McDermott. Je me demande si nous devons d'abord interroger M. McDermott ou entre notre autre témoins, M. Ken Watson, puis interroger l'un et l'autre. Que préférez-vous?

Le sénateur Stewart: Peut-être devrions-nous entendre d'abord l'autre témoin.

Le président: Très bien. Nous allons maintenant entendre M. Ken Watson, de *Rideau Research Associates Limited*.

M. Ken Watson, Rideau Research Associates Limited: Monsieur le président, honorables sénateurs, je suis heureux de comparaître dans le cadre de votre examen des diverses initiatives que le Comité sénatorial permanent des finances nationales pourrait prendre concernant les évaluations de programme.

Je suis expert-conseil en évaluation de programme au Canada et aux États-Unis depuis près de 15 ans, et je serais heureux de pouvoir tirer de cette expérience quelques observations susceptibles de vous aider dans vos délibérations. Toutefois, je ne m'adresse absolument pas à vous en qualité de porte-parole officiel de qui que ce soit, mais simplement en tant que simple citoyen que la question intéresse.

Pour me préparer à cette rencontre, j'ai lu les témoignages d'autres personnes ayant comparu devant vous. La présentation de M. Douglas Hartle m'a semblé particulièrement frappante. M. Hartle a défendu avec vigueur l'idée d'une fonction d'évaluation placée sous le contrôle direct du Sénat et suggéré que le Comité fasse un premier pas en ce sens en constituant un petit secrétariat de deux ou trois personnes qui organiserait et administrerait les activités du Sénat en matière d'évaluation. Dans le document qui accompagnait son témoignage, M. Hartle proposait, comme première mesure, que l'on retire au Bureau du vérificateur général et au Bureau du contrôleur général la responsabilité de l'évaluation de programme pour la confier à un corps ainsi manifestement politique que le Sénat.

Il peut s'agir ou non d'un conseil judicieux. Si le Sénat y donnait suite, cela n'irait pas sans certains coûts et certains risques. Il en coûte environ un million de dollars par année pour faire fonctionner un petit service d'évaluation de programme comme celui que décrit M. Hartle (soit trois professionnels, du personnel de soutien et un budget permettant de faire réaliser de trois à cinq études par année). Cette somme n'est pas énorme et les résultats obtenus pourraient être très utiles.

Cependant, songez combien ce service ajouterait peu à l'ensemble des évaluations de programme et des vérifications de l'optimisation des ressources qui sont effectuées. Les bureaux du contrôleur général et du vérificateur général disposent de vastes ressources, en termes de compétences et d'argent. Le Bureau du contrôleur général a un budget de 17,369 millions de dollars pour 1990-1991, il dispose de 181 années-personnes et environ 350 agents d'évaluation travaillent dans les ministères. Le Bureau du vérificateur général a un budget de 56,16 millions de dollars, 619 années-personnes à

[Text]

professional organizations with many years of accumulated knowledge and experience in these areas. Without the established systems and practices that these organizations have developed, the Senate's evaluation unit might run certain risks. Too small or faltering an effort might be damaging to the prestige of the committee and departments might resist centralized non-departmental evaluation. In fact, this happened, I understand, when Mr. Hartle attempted to establish such a system when he was Deputy Secretary of the Planning Branch of the Treasury Board in the early 1970s.

There are alternatives that might be more effective. The Senate committee has an important and powerful evaluation role to play in reviewing the expenditure plans or Estimates of the Government of Canada. In this context there is perhaps more to be gained by encouraging the 40 or so evaluation units in the government to provide the evaluative information the committee needs than by adding one more evaluation unit to their number.

For the same expenditure of resources, the Senate committee could substantially strengthen the usefulness to itself of program evaluations and value-for-money audits done by other agencies. If I may, I would like to make three suggestions:

First, the key to many improvements is to restructure the appropriations votes so that each vote is on a single program, defined as we normally understand the term "program". At present, departments divide their operations into programs, activities, and sub-activities. The "programs" thus defined are at a high level of generality, involve large segments of the department's budget proposal, and they contain many diverse things. In contrast, what one normally thinks of as a program—and what is the common focus of program evaluation is often listed in Part III of the Estimates as a sub-activity. The result is that Parliament's decision to approve or not approve government expenditure is made at a high level of generality and is thereby far removed from any information that may be available from program evaluation studies.

Parliament is asked to approve large votes and somehow relate its decision to partial information about the effectiveness of the multiple and diverse programs that make up the vote. Ideally, the process should be the reverse. Each vote should be at the level of an individual program, as it is normally understood. In that case, a large department might have forty votes rather than four, for example. In a normal year the forty votes might be approved in a block. However, the Standing Senate Committee on National Finance would have the option of sampling or selecting votes for particular attention with the reasonable expectation that there would be performance and effectiveness information available. More importantly, the departments would regard the provision of such information as a high priority if, in its absence, there was a possibility that Parliament might refuse all or part of a particular vote. Only when the votes are relatively small single-program votes is this likely to be credible.

[Traduction]

l'interne et 105 années-personnes à contrat. Il faut également souligner que ces deux services constituent des organismes professionnels extrêmement capables, qui réussissent bien, et qui accumulent des connaissances et de l'expérience dans ces domaines depuis de nombreuses années. Privé des systèmes et pratiques établis que ces organismes ont mis au point, le service d'évaluation du Sénat pourrait courir certains risques. Un service trop limité ou vacillant risquerait de ternir le prestige du Comité, et les ministères pourraient résister à une évaluation centralisée, non réalisée au niveau ministériel. En fait, c'est ce qui s'est produit, je crois, quand M. Hartle a voulu établir un régime semblable alors qu'il était secrétaire adjoint de la Direction générale de la planification au Conseil du Trésor, dans les années 70.

Il existe des solutions de rechange susceptibles de se révéler plus efficaces. Le Comité sénatorial a un rôle d'évaluation important et déterminant à jouer dans l'examen des plans de dépenses et du Budget des dépenses du gouvernement du Canada. Dans ce contexte, il y a peut-être plus à gagner à encourager les quelque 40 services d'évaluation du gouvernement à fournir l'information d'évaluation dont le Comité a besoin qu'à créer un service additionnel.

À coût égal, le Comité pourrait tirer beaucoup plus des évaluations de programme et des vérifications de l'optimisation des ressources effectuées par d'autres organismes. J'aimerais à ce sujet formuler trois suggestions.

Premièrement, la clé de nombreuses améliorations réside dans une restructuration des affectations de manière à ce que chaque crédit porte sur un programme unique, au sens où nous entendons habituellement le mot «programme». À l'heure actuelle, les ministères répartissent leurs activités en programmes, activités et sous-activités. Les «programmes» ainsi définis sont très généraux, ils font appel à de larges segments des propositions budgétaires du ministère et ils renferment toutes sortes d'éléments. Au contraire, ce qu'on entend habituellement par programme et ce sur quoi porte normalement l'évaluation de programme fait souvent partie des sous-activités énumérées à la Partie III du Budget des dépenses. Il s'ensuit que la décision du Parlement d'approuver ou non telle dépense est prise dans un cadre très général, indépendamment de toute information que pourraient fournir les évaluations de programme.

Le Parlement, auquel on demande d'approuver des crédits importants, fonde en quelque sorte ses décisions sur des renseignements partiels concernant l'efficacité des programmes multiples et divers compris dans tel ou tel crédit. Dans l'idéal, il faudrait faire l'inverse. Chaque crédit devrait correspondre à un programme donné, au sens où on l'entend habituellement. Dans ce cas, un gros ministère pourrait se retrouver avec 40 crédits plutôt que quatre, par exemple. Dans une année normale, ces 40 crédits pourraient être approuvés en bloc. Toutefois, le Comité sénatorial permanent des finances nationales aurait la possibilité d'échantillonner ou de choisir des crédits auxquels il porterait une attention particulière, étant en droit de s'attendre à disposer de certains renseignements concernant le rendement et l'efficacité des programmes visés. Mais ce qui est encore plus important, c'est que les ministères accorderaient une grande priorité à la fourniture de ces renseignements, en l'absence desquels le Parlement pourrait refuser tel

[Text]

Of course, simply asking departments to do a better job of defining "programs" and "votes" in the Estimates is unlikely to have much effect. The interest of the department is to keep political oversight at a general level and to divorce it from any performance information that might be potentially damaging to a budget request. Therefore, this is the first place where the committee's evaluation unit could concentrate. It could actually analyse the Part III submissions of each department and define the vote structure for each department that the Senate committee would like to see followed in the Part III presentation for the next year. This would require much staff work. From the committee's point of view it would be time well spent. Consultants could be used to assist the evaluation unit in this task in normal fashion. I assume that the Senate could not require the government to submit the Estimates within a specific vote structure for each department—a structure of the Senate's choosing—but a detailed and well-supported request would be persuasive.

Second, the Senate's evaluation unit might wish to produce a guide to the production of the Estimates, especially the Part IIIs. The Office of the Comptroller General has produced an excellent guide for the departments, setting out the requirements which the departments must satisfy in producing their Part III. It seems appropriate that Parliament might instruct the Treasury Board in similar fashion. In fact, the Senate's guide might not be much different from the existing Treasury Board guide, in many ways. However, drafting such a guide would give the committee the opportunity to be explicit about the things that are important to it.

For example, the Treasury Board instructs the departments that the Part IIIs must not use advocacy language and there must be no discussion of alternative levels of funding of each program. This might or might not be what the Senate wants. Another aspect of the Part IIIs that comes to mind is the section called "Performance Information and Resource Justification". One might expect that in an expenditure proposal the performance information would relate primarily to explicit performance commitments to be achieved during the year for which funding approval is being sought and that resources would be justified in relation to these specific performance commitments. This is often not the case. In some Part IIIs, the only specific performance commitment for the fiscal year in question is to spending specific amounts of money. If the Senate were to draft a guide to the preparation of Part IIIs, then it could be as forceful and explicit as necessary in setting out the information it requires and the format in which this information should be presented.

Third, a Senate evaluation unit could request program evaluations and value-for-money audits to be undertaken by particular departments, by the Comptroller General or by the Auditor General. The Senate, advised by its evaluation staff, could identify particular programs and, equally important, particular issues that it would like to see evaluated. I under-

[Traduction]

ou tel crédit en tout ou en partie. Un tel scénario ne peut être envisagé que si les crédits sont relativement petits et ne concernent qu'un seul programme.

Bien entendu, le simple fait de demander aux ministères de mieux définir les «programmes» et les «crédits» dans le Budget des dépenses ne mènera probablement pas très loin. Les ministères ont intérêt à ce que la surveillance politique se fasse à un niveau général, indépendamment de toute information sur le rendement qui pourrait leur nuire lorsqu'ils demandent des crédits. Voilà donc le premier point sur lequel le service d'évaluation du Comité pourrait se pencher. Il pourrait analyser les présentations de chaque ministère dans la Partie III et définir la structure des crédits que le Comité sénatorial voudrait que chacun suive dans sa présentation de l'année suivante. Le tout occasionnerait beaucoup de travail au personnel du service mais, pour le Comité, ce serait là du temps bien employé. Le service pourrait d'ailleurs se faire aider par des experts-conseils. Je suppose que le Sénat ne pourrait pas demander au gouvernement de présenter le Budget des dépenses suivant une structure de crédit particulière pour chaque ministère, c'est-à-dire une structure déterminée par le Sénat, mais une requête détaillée et bien étayée aurait un effet de persuasion.

Deuxièmement, le service d'évaluation du Sénat voudrait peut-être rédiger un guide sur la production du Budget des dépenses, spécialement en ce qui concerne la Partie III. Le Bureau du contrôleur général a produit un excellent guide à l'intention des ministères, dans lequel sont exposées les exigences que ces derniers doivent respecter dans la production de leur Plan de dépenses. Il me semble que le Parlement pourrait fournir de semblables instructions au Conseil du Trésor. En fait, le guide produit par le Sénat ne différerait peut-être pas beaucoup de celui de Conseil du Trésor, mais sa rédaction donnerait au Comité l'occasion d'exposer clairement les points qu'il juge importants.

Par exemple, le Conseil du Trésor demande aux ministères d'employer un ton neutre dans la Partie III, et de ne pas y envisager différents niveaux de financement pour chaque programme. Est-ce là ce que souhaite le Sénat? en outre, à la rubrique intitulée «Données sur le rendement et justification des ressources» du Plan de dépenses, on s'attendrait à ce que l'information sur le rendement porte avant tout sur des engagements explicites concernant l'année à venir, engagements justifiant les crédits demandés et les ressources employées. Or, il en va souvent autrement. Dans certains Plans de dépenses, le seul engagement précis qui est pris en matière de rendement pour l'exercice visé est de dépenser certaines sommes d'argent. Si le Sénat rédigeait un guide sur la préparation du Plan de dépenses, il pourrait insister autant qu'il le voudrait sur l'information dont il a besoin et sur la manière dont cette information devrait être présentée.

Troisièmement, le service d'évaluation du Sénat pourrait demander que le contrôleur général ou le vérificateur général entreprenne des évaluations de programme et des vérifications de l'optimisation des ressources dans tel et tel ministère. Conseillé par son personnel d'évaluation, le Sénat pourrait décider des programmes et, chose tout aussi importante, des questions

[Text]

stand that there would be no compulsion on the government to comply with these requests. However, I expect that in many cases departments and the central agencies would, in fact, comply, choosing to evaluate programs and to address issues that were of particular interest to the Senate. I do not think that this is a naive expectation. A little patience and persistence might be necessary. Having professional staff dedicated to the evaluation task on behalf of the Senate would be important since the more thorough the preparation of the specific request for an evaluation or value-for-money audit, the more credible it would be.

In summary, the idea that the committee might establish a professional evaluation unit is an attractive one. However, in the short term, this unit could be well occupied, not doing evaluation studies or value-for-money audits directly, but undertaking three vital tasks:

First, restructuring the votes for each department so that the appropriation decision is made for "programs" as normally defined by program evaluation;

Second, drafting a Senate guide to Part III presentations that would describe in detail the type of information the Senate needs on each program and the desired format of that information;

Third, drafting a Senate evaluation agenda of detailed requests to individual government departments and agencies to undertake particular program evaluations and value-for-money audits, covering specific issues drafted by the Standing Senate Committee on National Finance.

Thank you for the opportunity to appear before your committee.

The Chairman: Thank you, Mr. Watson. Senator Marsden?

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. I would like to thank both witnesses and say how very helpful is each of your presentations. It is wonderful to have people put positive suggestions in front of us in this way.

Perhaps I could begin by asking Mr. McDermott a question. You have laid out the ideal for program evaluation. It is helpful to have questions put in such a well-organized fashion. If I may say so, it is the sort of thing one says to graduate students. They are told they must carry out their research in this logical way; but we all know that in the real world of research it very seldom happens. I wonder if you would tell us a little more about what really happens. You start out from this ideal model. What should be the minimum important issues we should be looking at in order to assess program evaluation? First, I mean in the overall sense. I will then come back to a second question about prospective evaluations.

Mr. McDermott: Mr. Chairman, I guess my list of questions might have sounded fairly academic and lengthy. They probably are. My approach has been very practical. We have attempted to do this evaluable program design work in the department I work for. As I mentioned, it is very difficult to

[Traduction]

qu'il aimerait voir évaluées. J'imagine que le gouvernement ne serait pas obligé de satisfaire à ces demandes mais je présume que, dans bien des cas, les ministères et les organismes centraux s'y conformeraient et choisiraient d'évaluer les programmes et de traiter des questions présentant un intérêt particulier pour le Sénat. Il n'y a rien de naïf à s'attendre à cela. Il faudrait cependant peut-être faire preuve d'un peu de patience et de persévérance. Quoi qu'il en soit, il serait important que le Sénat ait du personnel professionnel qui se consacre à l'évaluation, car plus les demandes d'évaluation ou de vérification de l'optimisation seront préparées avec minutie, plus elles seront crédibles.

En résumé, l'idée de créer un service d'évaluation professionnelle est intéressante. Toutefois, à court terme, ce service pourrait s'employer non pas à procéder directement à des évaluations ou à des vérifications, mais s'attaquer plutôt à trois tâches vitales, à savoir:

Premièrement, restructurer les crédits de chaque ministère de manière que les décisions à ce sujet soient prises en fonction de «programmes» au sens où l'on entend habituellement ce terme en évaluation de programme;

Deuxièmement, rédiger un guide du Sénat sur la présentation de la Partie III, dans lequel seraient détaillés le genre de renseignements dont le Sénat a besoin sur chaque programme et la manière dont ces renseignements doivent être présentés;

Troisièmement, dresser un calendrier des demandes détaillées d'évaluation ou de vérification à l'intention des différents ministères et organismes gouvernementaux, relativement à certaines questions précisées par le Comité sénatorial permanent des finances nationales.

Je vous remercie de m'avoir fourni l'occasion de comparaître devant votre Comité.

Le président: Je vous remercie, monsieur Watson. Sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président. J'aimerais remercier les deux témoins pour leurs exposés très utiles. C'est formidable que des gens nous soumettent des idées aussi positives.

Peut-être pourrais-je commencer en adressant une question à M. McDermott. Vous nous avez décrit la façon idéale de procéder pour évaluer les programmes. Il est très utile de présenter les questions d'une façon si bien structurée. C'est exactement ce qu'on recommande aux étudiants, c'est-à-dire d'effectuer leurs recherches de façon logique. Mais nous savons tous que, dans la réalité, cela se produit rarement. Je me demande si vous pourriez nous en dire un peu plus sur ce qui se produit vraiment. À partir de ce modèle idéal, quelles sont les questions d'importance par lesquelles il faudrait commencer pour déterminer l'efficacité de l'évaluation des programmes? Commençons d'un point de vue global, puis je vous poserai une deuxième question sur les évaluations prospectives.

M. McDermott: Monsieur le président, ma liste de questions vous a peut-être semblé longue et théorique. Et elle l'est probablement. Mais mon approche a été très pratique. Nous avons tenté d'appliquer cette conception de programme évaluable au ministère pour lequel je travaille. Comme je l'ai mentionné,

[Text]

do, but I consider it very important in its entirety. The logic, the structure, the process and measurement models are all extremely important. Without those things you really do not have a program and you are not going to do a lot of good evaluating something that has not had these things articulated.

It is a very difficult thing to do, but it is not impossible. I think we have achieved a very good program model in the child protection area in family and social services in Alberta. It has been a long process. The evaluators have to work very closely with the program people because they want to take the short-cuts. I can see why they get frustrated. We tend to slow them down by telling them to define things and tell us what the business is about. They have to tell us the hypothesis they hold about why one thing leads to another. It is incredibly important. It may sound academic, but it is very applied.

Senator Marsden: Let me be more specific. I do not disagree with you at all. This committee looked recently at the federal matching grants program.

Mr. McDermott: Yes.

Senator Marsden: On page 5 of your brief you say that there is seldom a clear articulation of the modular behind the programs or what interventions are being undertaken. In the case of the matching grants program, we came to the conclusion, on the basis of testimony, that the public servants were required to put something together for which they never really did figure out the logic or basis. It came at them. It was a very worthy political objective, but you could ask them all you wanted about the logic behind it and they did their best, but it was never going to be clarified.

That is not an unusual case. That might have been an extreme case, but it is not an unusual case. In the real world of contention between political decisions and public service programs, how can program evaluation be effective if it requires the kind of clarity you are talking about?

Mr. McDermott: Mr. Chairman, I would submit that it cannot be all that helpful if you cannot be clear. You can get answers to some questions. I did read your report that was sent to me on the matching grants program. I would suggest that is an example of asking some of the right questions and drawing conclusions from the available information; but I believe your committee had to decide that it did not have all the information it needed. That is a legitimate conclusion for an evaluation.

Senator Marsden: So you would say that the matching grants program, from the perspective of a public servant, was a non-evaluable program, would you?

Mr. McDermott: Or at least limited in its evaluability. Yes. I should add that I have not really read anything about the program. That is just based on that report I have read. That is

[Traduction]

c'est une démarche très difficile mais que j'estime très importante. La logique, la structure, le processus et les modèles de mesure sont tous extrêmement importants.

Sans ces éléments, vous n'avez vraiment pas de programme, et il ne servira pas à grand-chose d'évaluer un semblant de programme dont les éléments n'auront pas été définis. C'est très difficile à faire mais non impossible. Je crois que nous avons réussi à élaborer un très bon modèle de programme dans le domaine de la protection de l'enfance en Alberta. Le processus a été très long. Les évaluateurs ont dû travailler en étroite collaboration avec les responsables du programme, qui voulaient prendre des raccourcis. Je comprends leurs frustrations. Nous avons dû les ralentir en leur demandant de définir les éléments et de nous expliquer ce dont il était question. Ils ont dû nous expliquer leur hypothèse sur l'enchaînement logique des choses. C'était excessivement important. Cela semble peut-être théorique mais, en réalité, il s'agit nettement d'une recherche appliquée.

Le sénateur Marsden: Permettez-moi d'aller davantage dans les détails, mais n'y voyez aucunement une expression de désaccord. Le Comité a récemment examiné le programme fédéral de subvention de contrepartie.

M. McDermott: Oui.

Le sénateur Marsden: À la page 5 de votre mémoire, vous déclarez qu'il est rare que l'enchaînement logique des programmes ou des mesures soit bien exposé. En ce qui concerne les subventions de contrepartie, nous en sommes venus à la conclusion, d'après les témoignages que nous avons entendus, que les fonctionnaires étaient tenus de mettre un programme sur pied dont ils ne comprennent ni la logique ni les fondements. On le leur a imposé. L'objectif politique était très louable, mais il leur était absolument impossible de préciser la raison d'être du programme.

Il ne s'agit pas là d'un cas exceptionnel; peut-être d'un cas extrême, mais pas exceptionnel. Étant donné les conflits entre les décisions politiques et les programmes gouvernementaux, comment peut-on évaluer un programme avec la précision dont vous parlez?

M. McDermott: Monsieur le président, je dirais que l'utilité de l'évaluation est limitée s'il n'y a pas moyen d'être précis. Vous pourrez obtenir les réponses à certaines questions. J'ai lu le rapport que vous avez déposé sur le programme des subventions de contrepartie. À mon avis, il constitue un exemple des résultats qu'on obtient si l'on pose certaines questions justes et que l'on tire des conclusions, à partir des renseignements disponibles; mais j'estime que le Comité devait conclure qu'il ne possédait pas toute l'information nécessaire, ce qui est une conclusion légitime pour une évaluation.

Le sénateur Marsden: À votre avis et du point de vue d'un fonctionnaire, le programme des subventions de contrepartie, est-il un programme non évaluable?

M. McDermott: Ou du moins, son caractère évaluable est-il limité? En effet. J'ajouterais que je n'ai pas lu grand-chose sur le programme. Mon observation se fonde uniquement sur ce

[Text]

all I have seen. I do not know anything more about the program.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Mr. Chairman, I am prompted to ask a question based on the response we have just had. As the witness probably knows, there are problems right now in the fisheries in the Atlantic provinces. The government is being harangued and harassed from every quarter to come up with a program. The government has said that it has a program. Some of us who look at it feel that parts of that program are elusive.

From the answer you have just given, I would conclude that you think it would be proper for the Senate to say that we understand the pressure that is on you, but we think you are simply throwing words and money at a problem. You have not defined, in certain parts of this so-called program, the specific aims. Do you think that is the kind of approach that would be proper for us to take?

Mr. McDermott: Mr. Chairman, I cannot speak specifically about the fisheries area. I really have not read anything about that. In general, that kind of question is legitimate.

Senator Stewart: How far do you go? How far do you think it would be appropriate to go in insisting that the so-called program not go ahead unless the program is designed in accordance with an evaluative model?

Mr. McDermott: Mr. Chairman, as an evaluator, I would suggest we need to answer these questions. As I mentioned at the outset, there are other reasons for delivering programs. There are reasons that go beyond performance issues.

Senator Stewart: Could we be told what some of those other reasons would be that would justify expenditure of public money?

Mr. McDermott: I do not have the answer to that.

Senator Stewart: Thank you.

The Chairman: Do you do work in the legislature of Alberta regarding program evaluation? Do you do anything in Alberta yet?

Mr. McDermott: I am sorry. I am not quite following the question. Do we do any program evaluation in Alberta?

The Chairman: Yes. Do you do evaluation of the Alberta government?

Mr. McDermott: Yes.

The Chairman: Can you tell us about your experience in the Alberta government?

Mr. McDermott: I can only give my personal experience, Mr. Chairman.

The Chairman: Yes.

Mr. McDermott: I am not aware of the quantity or quality of program evaluation in other departments. There is certainly a high level of interest within Alberta Family and Social Ser-

[Traduction]

rapport que j'ai lu. C'est tout. Je ne sais rien de plus du programme.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je ne peux me retenir de poser une question sur la réponse que l'on vient de nous donner. Comme le témoin le sait probablement, le secteur des pêches des provinces de l'Atlantique connaît des problèmes. De toutes parts, on exerce des pressions sur le gouvernement pour qu'il conçoive un programme en œuvre. Et c'est ce que le gouvernement a déclaré avoir fait. Or, il y en a parmi nous qui estiment que certains des aspects de ce programme sont imprécis.

D'après la réponse que vous venez de nous donner, j'en conclus que, à votre avis le Sénat devrait déclarer qu'il comprend les pressions dont le gouvernement fait l'objet mais que, selon lui, il y a gaspillage de temps et d'argent. Les objectifs précis de certains éléments de ce prétendu programme n'ont pas été énoncés. Croyez-vous que nous devrions adopter cette approche?

M. McDermott: Monsieur le président, je ne peux discuter de la question des pêches. Je n'en sais absolument rien. Mais, en règle générale, ce type de question est légitime.

Le sénateur Stewart: Jusqu'où pouvons-nous aller? Jusqu'à quel point croyez-vous que nous devons insister pour que ce prétendu programme ne soit mis en œuvre que lorsqu'il sera conforme à un modèle évaluatif?

M. McDermott: Monsieur le président, en tant qu'évaluateur, j'estime que nous devons répondre à ces questions. Comme je l'ai mentionné au départ, il existe d'autres raisons pour lesquelles des programmes sont exécutés, des raisons plus importantes que le rendement.

Le sénateur Stewart: Pourrait-on nous dire quelles autres raisons justifieraient la dépense des deniers publics?

M. McDermott: Je ne peux répondre à cette question.

Le sénateur Stewart: Je vous remercie.

Le président: Faites-vous des évaluations de programme à l'Assemblée législative de l'Alberta? Avez-vous entrepris quelque chose en Alberta?

M. McDermott: Je regrette, je ne suis pas sûr d'avoir compris la question. Vous me demandez si nous évaluons des programmes en Alberta?

Le président: C'est cela. Faites-vous des évaluations du gouvernement de l'Alberta?

M. McDermott: Oui.

Le président: Pouvez-vous nous décrire votre expérience au gouvernement de l'Alberta?

M. McDermott: Je ne puis vous relater que mon expérience personnelle, monsieur le président.

Le président: Allez-y.

M. McDermott: Je ne suis pas au courant de la qualité de l'évaluation de programme qu'effectuent les autres ministères ni de la quantité de travaux réalisés. Évidemment, les services

[Text]

vices to try and do the right thing by program evaluation. That is why the unit that I run was created. We were concerned that we are wasting a lot of money on so-called evaluation that really do not address the issues that need to be addressed and they are not helping with the decisions that need to be made. We said that we want to take a step back and look at a better articulation of what the programs are.

As I mentioned, we started in the child protection area. We have tried to do the same thing with our new Childrens Advocate Program. If we had more resources, we would probably be busy doing it in the foster care area as well as others. I encourage other program areas like income security to do the same sort of thing, but that is outside my area of influence, which is restricted to child welfare. We are trying to improve the quality of evaluative information that we have through addressing a lot of the questions that I raised here this morning.

The Chairman: Senator Marsden?

Senator Marsden: I have another question concerning prospective evaluation which I think both witnesses might want to address. First of all, I was very happy to see the commentary on this. It seems to be very clear that that is an element to which we could contribute—that is, looking at programs before they are put in effect to see if they can be evaluated. I would like to have your reaction to this, since we have two houses in this Parliament.

Do you think it is practical for the house that generates a piece of legislation which leads to new programs to pass the bill in the usual way and the other house to take on, as one responsibility, a certificate of evaluability of the program? Most programs that come to us have passed the House of Commons, which looks at them from a variety of points of view. Do you think the Senate should undertake the job before we pass legislation ensuring that it is subject to evaluation or is clearly identified as not being subject to evaluation?

Mr. McDermott: Mr. Chairman, I do not know whether it makes sense to split things across houses. I think somebody needs to have that role. I honestly do not know enough about the federal government system. I guess I am ignorant, but I am from Alberta. Maybe Mr. Watson could address that.

Mr. Watson: First of all, I am entirely of Mr. McDermott's mind that prospective evaluation would be very useful. The place where these have tended to be done in the past has been in cost-benefit analysis. That is a major part of program evaluation, but not all program evaluation is cost-benefit analysis. If one were looking to our experience in prospective evaluation, we would look to cost-benefit work. Cost-benefit analysis has been done by all central agencies, generally for large expenditure programs.

[Traduction]

des affaires sociales et de la famille de l'Alberta souhaite procéder de la bonne manière pour ce qui est des évaluations de programme, et c'est pour quoi le service dont je suis responsable a été créé. Nous nous inquiétons du fait que nous gaspillons beaucoup d'argent à faire de prétendues évaluations qui ne s'attaquent pas aux véritables problèmes et qui n'aident pas à la prise de décision. Nous voulions prendre du recul afin de mieux définir les programmes.

Comme je l'ai mentionné, nous avons commencé dans le domaine de la protection de l'enfance. Nous avons tenté de faire la même chose avec notre nouveau programme de protection de l'enfance. Si nous disposions de plus de ressources, nous nous intéresserions probablement aussi aux programmes de placement familial. À mon avis, d'autres programmes tels celui de la sécurité du revenu mériteraient être évalués mais ils ne relèvent pas de ma compétence, laquelle se limite à la protection de l'enfance. Nous essayons d'améliorer la qualité des renseignements évaluatifs dont nous disposons en posant bon nombre des questions que j'ai soulevées ici ce matin.

Le président: Sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: J'aimerais poser une autre question sur l'évaluation prospective, question à laquelle les deux témoins voudront peut-être répondre. Tout d'abord, j'ai été ravi des commentaires qui ont été faits à cet égard. Il me semble évident que nous pourrions contribuer à cet élément, c'est-à-dire étudier les programmes avant qu'ils ne soient mis en œuvre pour déterminer s'il est possible de les évaluer. J'aimerais connaître votre opinion, qui devra tenir compte du fait que le Parlement est composé de deux Chambres.

Croyez-vous qu'il est pratique que la Chambre qui propose des projets de loi entraînant la création de nouveaux programmes adopte un projet de loi de la façon habituelle et que l'autre Chambre se charge, entre autres choses, de déterminer la possibilité d'évaluer les programmes? La plupart des programmes dont nous sommes saisis ont déjà été adoptés par la Chambre des communes, laquelle les examine de divers points de vue. Croyez-vous que le Sénat devrait, avant d'adopter une loi, déterminer si elle se prête à l'évaluation ou si elle ne s'y prête manifestement pas?

M. McDermott: Monsieur le président, je ne sais trop s'il convient de départager les responsabilités entre les Chambres. À mon avis, quelqu'un a ce rôle à remplir. Je ne connais pas assez bien le système fédéral. Pardonnez mon ignorance, mais je suis de l'Alberta. Peut-être que M. Watson pourrait mieux vous répondre.

M. Watson: Tout d'abord, conviens tout à fait avec M. McDermott que l'évaluation prospective serait très utile. C'est surtout dans les analyses de rentabilité que ce type d'évaluation a été effectuée par le passé. Cela représente une importante partie de l'évaluation de programme, mais toutes les évaluations de programme ne sont pas des analyses de rentabilité. Si l'on passait en revue notre expérience de l'évaluation prospective, il faudrait examiner les analyses de rentabilité. Des analyses de rentabilité ont été effectuées par tous les organismes centraux, surtout à l'égard des programmes au titre desquels sont engagées de grosses dépenses.

[Text]

It is also done very routinely by the World Bank. The World Bank is supporting expenditure initiatives which, in many ways, are similar in the range and character to much of the legislation considered by Parliament. The World Bank does require that a cost-benefit analysis be done by the staff before the directorate makes a final decision on these programs. In fact, it has evolved a system whereby the social rate of return, expressed as a percentage to assist the decision-makers comparing among programs, is a requirement prior to the decision being made. If that is an area that particularly interests you, cost-benefit analysis is the place to look. I know that the Comptroller General's office has a very active interest in this area.

In terms of the role of the Senate, it seems to me that there is no reason why the house, the Senate, or both should not require this kind of work as a prerequisite to decision-making on legislation which involves major expenditures.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I cannot let that pass. The World Bank is probably the international agency most criticized for having programs that are not properly evaluated. As you know, there was a great scandal over the rate of pay of people travelling in connection with their work for the World Bank. If they have evaluations going on, it is very interesting, because it has been criticized severely for some of its programs.

The Chairman: Senator Marsden?

Senator Marsden: I have one last follow-up to the last speaker. I understand that cost-benefit analysis is the area of greatest experience, but there are many pieces of legislation in which cost is not really the crucial dimension. Inequalities of other kinds may be. There are occupational health and safety requirements and other aspects that one might want to look at on an evaluated basis. Do you think that is impossible?

Mr. Watson: I would certainly say that the cost side of things is almost always the easiest part of get a handle on. Even in the cases which you have mentioned, where the costs are not strictly dollars costs, perhaps the cost of regulation, or that sort of thing, where costs are manageable or tractable is a problem. The measurement of the benefits tends to be the area where program evaluation has the most to contribute. It tends to be the most difficult area in terms of analysis.

I tend to think of these things in terms of costs and benefits in rather simplistic fashion. I would suggest that in getting information that might help you in your decision-making, program evaluation probably has the most to offer on the measurement of benefits.

Senator Marsden: Thank you.

The Chairman: Senator Flynn?

Senator Flynn: I would like to ask the witness to clarify what he has just said about the role of the Senate in program evaluation. Has he taken into consideration the fact that all money bills, and especially appropriation bills, have to be initiated in the House of Commons? If you were to put the burden of program evaluation mainly on the Senate, it might

[Traduction]

La Banque mondiale le fait elle aussi couramment. Elle appuie des projets de dépenses qui, sous beaucoup d'aspects, ressemblent par leur portée et par leur nature à bon nombre des projets de loi qu'étudie le Parlement. La Banque mondiale doit pouvoir se fonder sur une analyse de rentabilité avant de prendre une décision à l'égard des programmes. En fait, elle a mis sur pied un système par lequel le taux social de rendement—exprimé en pourcentage pour aider les décideurs à comparer les divers programmes—doit être connu avant que la décision ne soit prise. Si cet aspect vous intéresse, c'est une analyse du rendement qu'il vous faut. Je sais que le Bureau du contrôleur général s'y intéresse activement.

Quant au rôle du Sénat, je ne vois aucune raison pour laquelle la Chambre ou le Sénat, voire les deux, ne devrait pas exiger que cette recherche précède toute décision relative à un projet de loi nécessitant de grosses dépenses.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je ne peux laisser passer cette observation sans mot dire. La Banque mondiale est probablement l'organisme international le plus critiqué pour avoir exécuté des programmes qui n'ont pas été convenablement évalués. Comme vous le savez, le taux de rémunération des personnes qui voyagent par affaires pour le compte de la Banque mondiale a créé un gros scandale. Si des évaluations ont cours, ce serait étonnant car la Banque a été sévèrement critiquée pour certains de ses programmes.

Le président: Sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: J'aimerais poser une dernière question de suivi au dernier témoin. L'analyse de rentabilité est peut-être d'une énorme importance mais, dans beaucoup de mesures législatives, les coûts ne constituent pas l'élément crucial. Ces mesures peuvent toutefois comporter d'autres types d'inégalités. Il y a les exigences en matière de santé et de sécurité et d'autres aspects qu'on voudra peut-être évaluer. Croyez-vous cela impossible?

M. Watson: Certes, l'aspect coûts est presque toujours le plus facile à définir. Même dans les cas que vous avez mentionnés où les coûts ne se calculent pas uniquement en dollars, le coût de la réglementation, par exemple, demeure un problème. C'est pour le calcul des avantages que l'évaluation de programme devient le plus utile. Mais c'est aussi l'aspect le plus difficile à analyser.

Peut-être suis-je porté à penser aux coûts et avantages d'une façon plutôt simpliste. Je crois que, dans votre recherche de renseignements susceptibles de vous aider à prendre vos décisions, c'est probablement le processus d'évaluation de programme qui contribue le plus au calcul des avantages.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie.

Le président: Sénateur Flynn?

Le sénateur Flynn: J'aimerais demander au témoin de préciser sa pensée sur le rôle que doit jouer le Sénat en ce qui concerne l'évaluation de programme. A-t-il tenu compte du fait que toutes les mesures financières, et plus particulièrement les projets de loi portant affectation de crédits, doivent être présentés par la Chambre des communes? S'il fallait que la res-

[Text]

become a rather difficult exercise. People would always be criticizing the house for not having done what should be done in the first place. I can understand a complementary examination, but do you not think that, with our Constitution as it is, this program evaluation should first be the responsibility of the other house?

Mr. Watson: Yes, I agree. In fact, the three suggestions I have made would generate information early enough that the house would consider it as well as the Senate. I have argued that there are certain risks in the Senate in assuming the role for actually doing program evaluations. I think your comments add to that point.

If the Senate were to take the initiative to request particular program evaluations and value-for-money orders early enough that the information was available when legislation in that area was considered, I think that would be very useful. The thing I would add is that I would not suggest that, in any sense, it would be a sole Senate responsibility. As far as I know, there is no reason why the Senate could not take the initiative in that area if it wished to.

Senator Flynn: We come in generally after the house. We would need agreement to do a pre-study. They think the Senate has more time than the house to do certain types of research or evaluations like that. I think that is something that should be done in cooperation and not in confrontation. Otherwise, it would not be very useful.

Mr. Watson: I agree. I do have perhaps one suggestion. I was interested to read Eleanor Chelimsky's comment to the effect that program evaluations, in her context, can take three years. In our context, program evaluations do not typically take three years, but they do take time.

In terms of getting information available at the right time, you can take two routes. You can do generic kinds of evaluations where you are looking broadly at a policy area. Alternatively, you can try to tie in your evaluations to a close time table of legislation. I would suggest, with respect to your comments about whether the house of the Senate should initially act here, that time is certainly a factor.

The Chairman: Senator Stewart?

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman. I think Senator Flynn has a very good point. I think there are two observations we should make. I think Mr. Watson has just touched upon one issue, which is that many of these programs go on year after year. What you may say with regard to an appropriation for one year may not have any effect upon the appropriation for another year, but it may influence the government or the House of Commons in subsequent years.

[Traduction]

ponsabilité de l'évaluation des programmes incombe principalement au Sénat, l'exercice pourrait se révéler plutôt ardu. On nous critiquerait toujours de ne pas avoir fait ce qu'il fallait faire dès le début. Je pourrais comprendre que le Sénat effectue un examen complémentaire mais ne croyez-vous pas, d'un point de vue constitutionnel, que la responsabilité de l'évaluation de programme devraient d'abord incomber à l'autre Chambre?

M. Watson: En effet, je suis d'accord avec vous. De fait, les trois options que j'ai proposées auraient pour effet de produire des renseignements suffisamment vite pour que la Chambre aussi bien que le Sénat puissent examiner un projet. J'ai déjà soutenu la thèse qu'il est risquée pour le Sénat d'assumer la responsabilité des évaluations de programme. Je crois que vos commentaires ajoutent de l'eau à mon moulin.

Il serait très utile que le Sénat prenne l'initiative et réclame suffisamment tôt que soient effectuées des évaluations de programme et des analyses d'optimisation des ressources afin que les renseignements nécessaires soient disponibles au moment où le projet de loi en question est étudié. Je ne vois pas pourquoi le Sénat ne pourrait pas prendre l'initiative à cet égard s'il le souhaite.

Le sénateur Flynn: Normalement, nous entrons en scène après la Chambre des communes. Nous devrions obtenir son assentiment pour effectuer une étude préliminaire. La Chambre croit que le Sénat dispose de plus de temps qu'elle pour effectuer des travaux de recherche ou des évaluations de la sorte. À mon avis, il y aurait lieu de travailler en collaboration et d'éviter la confrontation. Autrement, ça ne servirait pas à grand-chose.

M. Watson: Je suis d'accord. Permettez-moi de vous proposer une solution. Le commentaire d'Eleanor Chelimsky sur le fait que les évaluations de programme peuvent prendre jusqu'à trois ans m'a beaucoup intéressé. Dans notre contexte, les évaluations ne durent pas normalement trois ans, mais c'est quand même un long processus.

Pour vous assurer d'obtenir tous les renseignements disponibles au moment opportun, deux voies s'offrent à vous. D'une part, vous pouvez effectuer des évaluations de type général lorsque vous examinez globalement un secteur d'activité. D'autre part, vous pouvez faire correspondre vos évaluations au calendrier des travaux législatifs. Pour faire suite à vos commentaires sur le rôle que devrait remplir le Sénat, je pense en effet que le facteur temps a une grande importance.

Le président: Sénateur Stewart?

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président. Je pense que le sénateur Flynn a soulevé un point très intéressant. J'estime qu'il y a lieu de formuler deux observations. Je pense que M. Watson vient d'en faire une, à savoir que nombre des programmes se poursuivent d'une année à l'autre. Les décisions prises à propos d'une affectation de crédits une année risquent de n'avoir aucun impact sur cette affectation l'année d'après mais peuvent influencer le gouvernement ou la Chambre des communes au cours des années subséquentes.

[Text]

The second thing is that the first ministers have declared that they are going to have an elected Senate. I am sure that an elected Senate will be prepared to try to—

Senator Flynn: I do not know about that. That is speculation. The future Senate may have no power at all.

Senator Stewart: In that case, there is no point in going through the trouble of having an elected Senate.

Senator Flynn: It all depends. The role may be narrowed down. I think you are prejudging.

Senator Stewart: I merely wish to open up the possibility that an elected Senate may feel more muscular in this area. Thank you, Mr. Chairman.

I want to ask Mr. Watson if he distinguishes clearly, for practical purposes, between program evaluation and value-for-money audit.

Mr. Watson: It is an interesting question. I remember that Eleanor Chelimsky also commented on it to some extent. She said that program evaluators are good at measuring benefits and auditors are good at quality control of their work. I thought that was an interesting distinction between the work of the two.

Let me pursue it a little, because it is pertinent to your question. One of the ways in which auditors are good at the quality control of their work is carefully limiting the scope of their work. Program evaluators are not typically very inhibited in terms of either the questions they address or the scope of their studies.

I recently sat on a committee which adjudicated competition by the Canadian Evaluation Society, looking at exemplary evaluations, and the range of evaluations submitted was very broad. It ranged from studies that focused very narrowly and clearly upon measurement of benefits, to more policy-oriented studies, to organizational studies, to evaluations of process.

Given that program evaluation is so broad and given that the limits which program evaluators accept on their analysis of effectiveness in value for money are also extremely broad, inevitably there will be an overlap with any other area that addresses effectiveness and value for money.

The way I think of this is a little different from the way it is often couched in terms of the debate that goes on around Ottawa. It is often couched in terms of: "Is the Auditor General doing program evaluations or somehow expanding the Office of the Auditor General's activity in this area into program evaluation?" I think that is the wrong way to think about it.

I think it better to approach it from the other side and say that program evaluation, as presently constituted, is such a broad activity, and addresses effectiveness and value for money in such a broad and comprehensive way, that it is going to encompass almost anything that the Auditor General does if

[Traduction]

Le deuxième point, c'est que les premiers ministres ont déclaré qu'ils voulaient avoir un Sénat élu. Je suis persuadé qu'un Sénat élu sera prêt à essayer de—

Le sénateur Flynn: Je ne pourrais dire. Tout ça n'est que supposition. Le futur Sénat risque de n'avoir aucun pouvoir.

Le sénateur Stewart: Dans ce cas, je ne vois pas pourquoi on prendrait la peine d'élire un Sénat.

Le sénateur Flynn: Tout dépend. Son rôle peut être restreint. Je pense que vous préjugez de la question.

Le sénateur Stewart: Je veux simplement indiquer qu'il est possible qu'un Sénat élu estime avoir plus de pouvoir dans ce domaine. Merci, monsieur le président.

J'aimerais que M. Watson nous indique si, à son avis, il existe une distinction claire, à des fins pratiques, entre l'évaluation de programme et la vérification de l'optimisation des ressources.

M. Watson: C'est une question intéressante, à propos de laquelle Eleanor Chelimsky a également fait certaines observations. Elle a indiqué que les évaluateurs de programme excellent dans l'évaluation des avantages et les vérificateurs, dans le contrôle de la qualité de leur travail. J'estime qu'il s'agit d'une distinction intéressante entre les travaux de ces groupes.

Si vous me le permettez, j'aimerais poursuivre dans le sens de votre question. L'une des raisons pour lesquelles les vérificateurs s'acquittent efficacement du contrôle de la qualité de leur travail, c'est qu'ils limitent soigneusement la portée de leur travail. Par contre, les évaluateurs de programme, en règle générale, ne restreignent pas tellement les questions qu'ils abordent ni la portée de leurs études.

J'ai récemment fait partie d'un comité chargé de juger les meilleures évaluations de la société canadienne de l'évaluation. L'éventail des évaluations présentées était très large: certaines études mettaient manifestement l'accent sur l'évaluation des avantages tandis que d'autres étaient plutôt axées sur la politique; il y avait également des études organisationnelles et des évaluations de processus.

Étant donné l'ampleur de l'évaluation des programmes de même que les généreuses limites que les évaluateurs de programmes acceptent en matière d'analyse de l'efficacité dans l'optimisation des ressources, il est inévitable qu'il y aura chevauchement avec tout autre secteur qui s'intéresse à ces deux aspects.

J'envisage cette question de façon légèrement différente de celle dont on l'envisage à Ottawa. On se demande souvent si le vérificateur général procède à des évaluations de programme ou élargit ses activités dans ce domaine. Je pense que ce n'est pas la bonne façon d'envisager la situation.

Je pense qu'il est préférable de l'aborder de la façon inverse et de considérer que l'évaluation de programme, telle qu'elle se pratique à l'heure actuelle, est une activité d'une telle ampleur et qui aborde l'efficacité et la rentabilité sous un angle tellement vaste et détaillé qu'elle finira par englober pratiquement tout ce que fait le vérificateur général s'il souhaite se pencher

[Text]

he wishes to address effectiveness and value for money. In that sense, there will be an overlap.

The central skill of program evaluators is measuring benefits, when you get right down to it. The value-for-money auditors do not typically—although they do occasionally—go out into the field, so to speak, and directly measure the benefits and effects of a program in a way that program evaluators do. If I had to look for a single criterion that distinguished the two, I would do it on that central skill of program evaluators. Having said that, there is often a degree of overlap.

Senator Stewart: If you had to choose between program evaluation on the one hand and value-for-money auditing on the other, you would say that program evaluation is the better of the two?

Mr. Watson: No, I would not say it is the better of the two. It is certainly the more comprehensive, broader, and more ambitious of the two.

Senator Stewart: You say it measures benefits. We are surely concerned with benefits—or is that something in the real world?

Mr. Watson: No. You are right. It does. The Auditor General's office takes the stance that the measurement of benefits of programs is a responsibility of the managers of the programs. In doing a value-for-money audit, the expectation is that those measurements of benefits should have been done by the managers of the program either in putting the program in place or in operating the program. That expectation is not always fulfilled. Quite often a value-for-money audit will find that no program evaluation has been done and no other measurements of benefits are in place. At that stage the value for money audit is in a little bit of a difficult position in trying to report on effectiveness of value for money.

Senator Stewart: You surely understate it.

Mr. Watson: I am not sure that I have understated.

Senator Stewart: If there has been no attention paid to the benefits of a program, it seems to me that what we are engaging in is simply a semantical analysis of means with no attention to whether there are defined ends and whether the ends that have been defined are achieved.

Mr. Watson: As a program evaluator, I agree with you. It is absolutely primary.

Senator Stewart: I gather that the Auditor General is not keen to get into the area of program evaluation. Is that correct?

Mr. Watson: I cannot speak for the Auditor General. I am sorry.

Senator Stewart: Do you know of any evidence that would suggest what the answer is one way or the other?

[Traduction]

sur l'efficacité et la rentabilité. En ce sens, il y aura chevauchement.

La principale fonction des évaluateurs de programme consiste fondamentalement à mesurer les avantages. Dans l'ensemble, les vérificateurs de l'optimisation des ressources ne vont pas sur le terrain—bien qu'ils le fassent à l'occasion—pour mesurer directement les avantages et les répercussions d'un programme comme le font les évaluateurs de programme. Si je devais déterminer un seul critère qui distingue le travail de ces deux groupes, ce serait cette fonction centrale des évaluateurs de programme. Cela dit, il y a souvent un certain chevauchement.

Le sénateur Stewart: Si vous deviez choisir entre l'évaluation de programme, d'une part, et la vérification de l'optimisation des ressources, d'autre part, seriez-vous porté à considérer l'évaluation de programme comme le processus le plus efficace?

M. Watson: Non, je ne dirais pas que c'est le plus efficace, mais c'est sûrement le processus le plus vaste, le plus détaillé et le plus ambitieux des deux.

Le sénateur Stewart: Vous dites qu'il sert à mesurer les avantages. Nous nous intéressons sûrement aux avantages ou est-ce une idée que je me fais?

M. Watson: Non, vous avez raison. Le Bureau du vérificateur général considère que l'évaluation des avantages des programmes est une responsabilité qui relève des gestionnaires de ces programmes. Lorsqu'on procède à des vérifications de l'optimisation des ressources, on s'attend à ce que l'évaluation des avantages ait été faite par les gestionnaires du programme, soit au moment de la mise sur pied, soit dans le cadre de l'exécution. Or, ce n'est pas toujours le cas. Il arrive souvent qu'en procédant à une vérification de l'optimisation des ressources, on constate qu'aucune évaluation de programme n'a été faite et qu'il n'existe aucune mesure des avantages. Il est alors relativement difficile, dans le cadre d'une vérification de l'optimisation des ressources, de faire rapport de l'efficacité de cette même optimisation.

Le sénateur Stewart: Vous en minimisez sûrement l'importance.

M. Watson: Je n'en suis pas convaincu.

Le sénateur Stewart: Si l'on ne s'intéresse pas aux avantages d'un programme, il me semble qu'on se contente alors simplement de faire l'analyse sémantique des moyens, sans déterminer les buts à atteindre ni si ces buts ont été atteints.

M. Watson: En tant qu'évaluateur de programme, je suis d'accord avec vous. Cela est absolument essentiel.

Le sénateur Stewart: Je suppose que le vérificateur général ne tient pas tellement à se lancer dans l'évaluation de programme. Ai-je raison?

M. Watson: Je ne peux pas répondre à sa place. Je suis désolé.

Le sénateur Stewart: Avez-vous des indications sur l'orientation possible de la réponse?

[Text]

Mr. Watson: My understanding of the Auditor General's act is that it is an enabling act in the sense that the Auditor General can report to Parliament on any matter that he feels is of significance and interest to Parliament. He can pursue whatever is necessary to make that reporting. The specific sub-clauses to that mandate are examples which are enabling examples rather than limiting examples. The Auditor General at present reviews the systems and practices which are in place in Parliament to produce these benefits. As far as I know—and again it is only a personal observation—there is no reason why the office could not go more broadly than that in terms of this legislation.

Senator Simard: Would it be a problem of resources?

Senator Stewart: Yes.

Senator Simard: That may be one of the Auditor General's problems. He spreads himself too thin. He also has limits under the act.

Senator Stewart: Have you done any work for the Auditor General or the Office of the Comptroller General with regard to the productivity of departmental program evaluations?

Mr. Watson: Yes; I have done a project for the Office of the Comptroller General on productivity of program evaluation.

Senator Stewart: What was your finding with regard to program evaluation?

Mr. Watson: I am afraid I cannot respond to that off the top of my head. It is an unexpected question. The first thing I have to say is that, in terms of specific findings of studies that I have done personally, unless it is in the public domain I have to regard it as confidential to the client. Whether that particular study is in the public domain or not I cannot say.

I could give you some general background information that might be helpful. My particular work was in regard to identifying factors which might improve productivity in program evaluation units. I did a large number of interviews in Canada and the United States of program evaluation managers to try to identify, in a qualitative sense, which particular factors or influences made a difference to the productivity of program evaluation units.

I did not do any measurement of the actual productivity of program evaluation units in either context. My work was qualitative. Its conclusions dealt with some of the things that appeared to be helpful and some of the things that appeared to be difficulties in regard to productivity. I suppose it was not just in program evaluation units, but of policy units of that type. Frankly, given the time lapse and the unexpectedness of the question, I would find it difficult to sum up, from memory, a reasonable description of what those factors were.

Senator Stewart: I was just wondering if, for example, you found that in the case of one large federal department that an

[Traduction]

M. Watson: D'après ce que je crois comprendre, la Loi sur le vérificateur général est une loi d'autorisation en ce sens qu'elle habilite le vérificateur général à faire rapport au Parlement sur toute question qu'il estime importante ou susceptible d'intéresser le Parlement. Il peut donc prendre toute mesure qu'il juge nécessaire pour préparer son rapport. Les dispositions qui énoncent ce mandat sont des dispositions habilitantes plutôt que limitatives. À l'heure actuelle, le vérificateur général examine les systèmes et pratiques en vigueur au Parlement qui produisent ces avantages. D'après ce que je sais—et ici encore ce n'est qu'une observation personnelle—il n'existe aucune raison empêchant ce Bureau d'élargir la portée de ses activités, compte tenu de la présente loi.

Le sénateur Simard: Ce serait donc un problème de ressources?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le sénateur Simard: C'est sans doute l'un des problèmes que connaît le vérificateur général. Il disperse trop ses efforts. La loi lui impose également certaines limites.

Le sénateur Stewart: Avez-vous déjà travaillé pour le vérificateur général ou le Bureau du contrôleur général pour ce qui est de déterminer la productivité des services ministériels d'évaluation de programme?

M. Watson: Oui, j'ai réalisé un projet pour le Bureau du contrôleur général sur la productivité de l'évaluation de programme.

Le sénateur Stewart: Quelles ont été vos constatations à cet égard?

M. Watson: Je crains de ne pouvoir répondre à cette question de mémoire. C'est une question à laquelle je ne m'attendais pas. Je tiens tout d'abord à préciser que, relativement aux constatations précises d'études que j'ai effectuées personnellement, je suis obligé d'en assurer le caractère confidentiel à moins qu'elles soient du domaine public. Ou, je serais incapable de vous dire si l'étude en question est du domaine public.

Je pourrais vous donner quelques renseignements de base généraux qui vous seraient peut-être utiles. Mon travail consistait à déterminer les facteurs susceptibles d'améliorer la productivité des services d'évaluation de programme au Canada et aux États-Unis afin de tâcher de déterminer, sur le plan qualitatif, les facteurs particuliers qui influencent sur la productivité des services d'évaluation de programme.

Je n'ai pas mesuré la productivité réelle dans aucun des contextes. Mon travail portait sur l'aspect qualitatif. Les conclusions traitaient de certains aspects qui semblaient utiles et de certains autres qui semblaient présenter des problèmes en matière de productivité. Je suppose qu'il ne s'agissait pas uniquement de services d'évaluation de programme mais de services d'orientation de ce genre. Pour dire la vérité, comme cette étude remonte à quelque temps et que je ne m'attendais pas à cette question, il me serait difficile de vous résumer, de mémoire, en quoi consistaient ces facteurs.

Le sénateur Stewart: Je me demandais simplement si, par exemple, vous aviez constaté que, dans le cas d'un important

[Text]

evaluative staff of 30 professionals had completed no studies over a period of four years.

Mr. Watson: I believe that finding came from an Auditor General's report in the early 1980s. I may be incorrect here. I am merely working from memory. I am not sure that it had anything to do with my work, but it sounds familiar.

I think what happened was that in the early 1980s the Auditor General's office did a government-wide review of program evaluation. You have to remember that at that time program evaluation, as it is presently understood, was very new. From memory, I understand that that was reported by the Auditor General. I cannot confirm that.

Senator Stewart: We know that you have competence in this area of evaluating and evaluators. How objective do you think the consultants hired by departments, and indeed the departmental evaluation divisions themselves, are when they undertake this program evaluation?

Mr. Watson: My impression is that the level of objectivity is high. First of all, you have to remember that not everything gets evaluated. My impression of those programs that are evaluated is that the managers of the departments and the programs in general are looking for objective advice underpinned by good analysis.

Senator Flynn: I do not get the sense of the question. Anybody who receives a mandate is to execute it in an objective way. I am not sure what you have in mind.

Senator Stewart: Sometimes in engineering, for example, you hire engineering consultants. They pretty well know that what the people who hire them want is really documentation of a view or decision which has already, in part, been made. They will come up with the appropriate documentation. I would regard that as not being objective.

Senator Flynn: But we are dealing here with program evaluation. We know what we want the person to do.

Senator Stewart: Here you have a set of bureaucrats selecting consultants to evaluate their own—

Senator Flynn: —be objective themselves in doing that.

Senator Stewart: Surely, they could be thought of—

Senator Stollery: He wants to get a job next time, so does he want to make them happy or sad?

Senator Flynn: By injecting that into the debate, you are adding something which is subjective.

Senator Stewart: I will drop the matter.

Senator Flynn: You may continue, but I do not think you are going anywhere.

Senator Stewart: That is very kind and gracious of you. I think we know the answer.

[Traduction]

ministère fédéral, une équipe d'évaluation de 30 spécialistes n'avait terminé aucune étude sur une période de quatre ans.

M. Watson: Je crois que cette constatation provient d'un rapport du vérificateur général du début des années 80. Je me trompe peut-être. Je me fie simplement à ma mémoire. Je ne suis pas sûr que cet aspect avait trait à mon travail, mais cela me dit quelque chose.

Je crois qu'au début des années 80, le Bureau du vérificateur général a procédé à un examen de l'évaluation de programme dans l'ensemble du gouvernement. Il ne faut pas oublier que l'évaluation de programme, telle qu'on la connaît aujourd'hui, était à cette époque quelque chose de tout à fait nouveau. D'après ce dont je me souviens, c'est ce qu'avait fait le vérificateur général mais je ne peux le confirmer.

Le sénateur Stewart: Nous savons que vous possédez des compétences dans le domaine de l'évaluation. À votre avis, quelle est l'objectivité des consultants engagés par les ministères—et même celle des divisions d'évaluation ministérielles—lorsqu'ils procèdent à des évaluations de programme?

M. Watson: Mon impression, c'est que le degré d'objectivité est élevé. Tout d'abord, il ne faut pas oublier que tout n'est pas évalué. Mon impression des programmes qui sont évalués, c'est que les gestionnaires des ministères et des programmes en général cherchent à obtenir des conseils objectifs qui s'appuient sur une analyse solide.

Le sénateur Flynn: Je ne comprends pas le sens de cette question. Toute personne qui se voit confier un mandat est tenue de s'en acquitter de façon objective. Je ne suis pas sûr où vous voulez en venir.

Le sénateur Stewart: En génie, par exemple, vous engagez parfois des ingénieurs-conseils. Ils savent pertinemment bien que ce que leurs employeurs veulent, c'est de la documentation à l'appui d'une opinion ou d'une décision qui a déjà été partiellement prise. Ils leur fourniront donc la documentation en conséquence. Je considère que cela n'est pas objectif.

Le sénateur Flynn: Mais nous traitons ici de l'évaluation de programme. Nous savons ce que nous voulons que la personne fasse.

Le sénateur Stewart: Ici, vous avez affaire à un groupe de bureaucrates qui choisissent des consultants chargés d'évaluer leur propre—

Le sénateur Flynn: ... qu'ils soient objectifs eux-mêmes, lorsqu'ils le font.

Le sénateur Stewart: Assurément, on pourrait penser—

Le sénateur Stollery: S'il veut qu'on l'engage à nouveau, doit-il les contenter ou leur déplaire?

Le sénateur Flynn: Vous êtes en strain d'ajouter un élément subjectif au débat.

Le sénateur Stewart: J'abandonne cette question.

Le sénateur Flynn: Vous pouvez continuer mais je ne vois pas où vous voulez en venir.

Le sénateur Stewart: C'est très aimable de votre part. Je pense que nous connaissons la réponse.

[Text]

I would like to ask a question that goes back to an earlier question of Mr. McDermott. I raised the fisheries problem where we have a new program. I wonder if either Mr. McDermott or Mr. Watson could tell us, in some systematic way, what kinds of programs are thoroughly susceptible to program evaluation and if, on the other extreme, there are other programs that are virtually impossible to be evaluated.

It may well be that the fisheries program is one which, given its nature, is not susceptible to the kind of scientific evaluation that one might want in other areas. I wonder if I could have a reaction to that?

Mr. McDermott: Mr. Chairman, there probably are programs that are too large and too vague that you will not get very far with this particular tool. I would like to think that just about anything could properly be evaluated if the work was correctly done. It would probably have to be done in small chunks. If something is too large, too vague and hangs on a piece of legislation that is fairly enabling and vague, you will run into trouble very quickly with this sort of social science approach. I am an optimist. I like to think that just about anything could be subjected to this kind of analysis. If it is done in small enough chunks and things are clearly documented—

Senator Stewart: In this particular case it is of vital social and economic importance. Given your emphasis on prospective evaluation, you would feel that a prospective evaluation of this fisheries program should be made, although admitting that it may be one where even with the best of good fortune the kind of decision one might desire in other areas cannot be obtained. Is that correct?

Mr. McDermott: I would give it a shot. I personally would not; I would find some experts in the area to give it a shot. Yes.

Senator Stewart: Mr. Watson?

Mr. Watson: I think Mr. McDermott's point about defining your program first of all in some coherent way, which generally means a narrower slice, is well taken.

The second thing I might add to it, if the Senate were seriously interested in evaluating such a program, is that I have suggested in my opening remarks that selecting the issues you're particularly interested in and sharpening them up tends to be extremely important. If there is no decision to be addressed by a program evaluation, it tends to be less useful.

The third point is, you asked which programs are easy to evaluate and which are hard to evaluate. A lot depends upon how difficult it is to measure the benefits. If the benefits are largely qualitative rather than quantitative it is difficult to measure. Then the program, as a target for a program evaluation, will be more problematic. Again, I agree with Mr. McDermott that there are very few programs, and perhaps one that I have encountered, where good evaluation analysis of one kind or another cannot be done.

Senator Stewart: I want to go back to Mr. Watson's specific suggestions at an appropriate time.

[Traduction]

J'aimerais poser une question qui se rapporte à une autre, abordée plus tôt par M. McDermott. J'ai soulevé le problème du secteur des pêches, où nous avons un nouveau programme. Je me demande si M. McDermott ou M. Watson pourrait nous dire, de façon systématique, les types de programmes qui sont nettement susceptibles de faire l'objet d'une évaluation et si à l'autre extrême, il existe des programmes qui sont à peu près impossibles à évaluer.

Il est fort possible que le programme des pêches, de par sa nature, ne se prête pas au genre d'évaluation scientifique qu'on voudrait faire dans d'autres domaines. Pourrais-je être éclairé à ce sujet?

M. McDermott: Monsieur le président, il y a sans doute des programmes trop vastes et trop vagues pour s'accommoder de cet outil particulier, mais je me plais à croire que presque tout peut être analysé convenablement si le travail est bien fait. Il faudrait probablement procéder par petites sections. Si un programme est trop englobant et trop vague, et s'il est autorisé par une disposition législative plutôt vaste et imprécise, on se trouvera très rapidement en difficulté avec cette méthode des sciences sociales. Je suis cependant un optimiste, et j'aime croire que presque tout peut faire l'objet d'une analyse de ce genre. Si l'on prend une petite bouchée à la fois et si tout est clairement documenté—

Le sénateur Stewart: Dans ce cas, l'importance sociale et économique est énorme. Vu votre insistance sur l'évaluation prospective, je serais porté à croire que c'est ce qu'il faut faire à l'égard du programme relatif aux pêches. Il faut toutefois admettre que, même avec toute la chance au monde, on ne réussira peut-être pas à obtenir le genre de décision souhaitée dans d'autres domaines. Ai-je raison?

M. McDermott: J'essaierais quand même. Pas personnellement, bien sûr. Je trouverais des experts dans le domaine et je les en chargerais.

Le sénateur Stewart: Monsieur Watson?

M. Watson: Je crois que M. McDermott a raison de parler de commencer par définir le programme d'une manière cohérente, car cela limite le champ d'étude.

J'ajouterais en second lieu que, si le Sénat désire vraiment évaluer un tel programme, il est très important, comme je l'ai laissé entendre dans mes propos d'ouverture, de choisir les questions qui vous intéressent particulièrement et de les préciser. Si l'évaluation d'un programme ne doit donner lieu à aucune décision, elle devient moins utile.

Troisièmement, vous avez demandé quels programmes sont faciles à évaluer et lesquels sont difficiles. Cela dépend en grande partie du degré de difficulté à mesurer les avantages qui en découlent. Si les avantages sont plutôt qualitatifs que quantitatifs, ils sont plus difficiles à mesurer et l'évaluation du programme devient plus compliquée. Néanmoins, je conviens avec M. McDermott qu'il y a bien peu de programmes—je crois me souvenir d'aucun—qui soient impossibles à évaluer correctement, d'une manière ou d'une autre, si l'on s'y prend comme il faut.

Le sénateur Stewart: J'aimerais revenir aux suggestions précises de M. Watson à un moment approprié.

[Text]

The Chairman: Thank you. Senator Bolduc would like to ask a few questions.

Senator Bolduc: Mr. McDermott, I wonder if you could tell us how many of the 1,200 members of your association are in the private sector.

Mr. McDermott: I do not have those figures in my head or in front of me. About 15 to 20 per cent probably come from the private sector. We have a lot of provincial government employees.

Senator Bolduc: The others are public-sector employees in one way or another?

Mr. McDermott: Yes. In addition, there are academics. I do not know how you would categorize them. We have a number of them as well.

Senator Bolduc: I notice you said that members represent disciplines ranging from psychology, sociology, social work, education, economics, health sciences, administration, political science, accounting, engineering, and urban and regional planning. It would be hard to professionalize a group like that if you are going toward professionalization. It seems to me that it would fairly difficult, because disciplines are usually based on two or three major core of scientific activities so that you can develop doctors or architects, as an example. In this case, how do you see the evolution of training and professional competence of the people involved in it?

Mr. McDermott: There are some generic kinds of skills that cross disciplines, but you are quite right. You cannot speak to every discipline all the time. What we have tended to do is concentrate, at conferences and workshops, on a particular substance of area at any given time, or more topical issues. Then the people most interested show up.

We have talked about creating areas of interest within the society. So far, it has been talk. We have not got very far with that yet. As you know, some associations do have topical areas of interest. I think the American evaluation association has that. We have been looking into that as a possibility. We kind of carve our membership according to their areas of interest. You are right. It is a difficult thing to do.

The Chairman: We will come back to you, Senator Stewart.

Senator Stewart: In his presentation, Mr. Watson put forward a possible approach with regard to the work on programs to be financed out of the Estimates. As you know, Mr. Chairman, what we see is that the votes in the Estimates now relate to only about three-tenths in the expenditure in any fiscal year. What about the other seven-tenths and the great programs which go rolling on year after year?

Senator Flynn: You mean statutory?

Senator Stewart: Yes. It would seem to me that given the fact that these areas cannot be easily controlled without stat-

[Traduction]

Le président: Merci. Le sénateur Bolduc a quelques questions à poser.

Le sénateur Bolduc: Pouvez-vous nous dire, monsieur McDermott, quelle proportion des 1 200 membres de votre association exercent leur activité dans le secteur privé?

M. McDermott: Je n'ai ces chiffres ni en mémoire, ni devant les yeux. Je dirais que 15 à 20 p. 100 environ sont dans le secteur privé. Nous comptons beaucoup de fonctionnaires provinciaux parmi nos membres.

Le sénateur Bolduc: Les autres sont, d'une manière ou d'une autre, du secteur public?

M. McDermott: En effet. Nous avons aussi des universitaires parmi nos membres. Je ne sais pas dans quelle catégorie vous les classeriez.

Le sénateur Bolduc: Vous avez dit que les disciplines dont proviennent vos membres englobent la psychologie, la sociologie, le travail social, l'éducation, l'économie, les sciences de la santé, l'administration, les sciences politiques, la comptabilité, le génie et l'urbanisme. Il serait difficile de désigner une profession englobant un groupe pareil, si effectivement c'est ce que vous visez. Cela serait assez difficile, il me semble, puisqu'une discipline est ordinairement basée sur deux ou trois activités scientifiques principales, qui permettent de réunir les docteurs ou les architectes, par exemple. Comment envisagez-vous l'évolution de la formation et de la compétence professionnelle de vos membres?

M. McDermott: Il y a effectivement des compétences à caractère non spécialisé, qui se retrouvent dans plusieurs disciplines, mais vous avez tout à fait raison. On ne peut pas s'occuper constamment de toutes les disciplines. Nous avons eu tendance à axer nos conférences et nos ateliers sur un domaine d'intérêt particulier, à un moment donné, ou sur une question d'actualité. Ainsi, seuls les intéressés répondent à l'appel.

Il a été question de créer des domaines d'intérêt au sein de la Société, mais nous n'en sommes qu'à l'étape des discussions, et il n'y a vraiment rien de fait. Vous savez qu'il y a des regroupements par secteur d'intérêt à l'intérieur de certaines associations. Je crois que l'association américaine d'évaluation fonctionne de cette façon. C'est une possibilité que nous avons étudiée. Dans une certaine mesure, nous répartissons nos membres par secteur d'intérêt. Vous avez raison. C'est difficile à faire.

Le président: Nous vous reviendrons, sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: M. Watson a parlé dans sa présentation d'une approche possible de l'évaluation des programmes à financer à partir du Budget des dépenses. Nous avons constaté, comme vous les savez, monsieur le président, que le Budget des dépenses régit à l'heure actuelle environ les trois dixièmes seulement des dépenses effectuées au cours d'un exercice donné. Qu'en est-il des sept autres dixièmes et des grands programmes qui se poursuivent d'année en année?

Le sénateur Flynn: Vous voulez dire les programmes législatifs?

Le sénateur Stewart: Oui. Il me semble que, comme ces secteurs de dépense ne peuvent pas être contrôlés aisément sans

[Text]

ute law, it is likely that a government that is trying to save money is going to squeeze the three-tenths part. In other words, there is likely to be more—

Senator Flynn: They say they have no choice.

Senator Stewart: Yes. Whatever they say, attention is likely to be given to program evaluation or value-for-money auditing in that area where money is provided on an annual basis, whereas the seven-tenths are likely to be more insulated from program evaluation and value-for-money auditing.

Has the work that you have done for the Office of the Comptroller General suggested that evaluation is likely to take place more in the annually financed part of the government operation than in the continuing program part of the government operation?

Mr. Watson: No, not to my knowledge. It has nothing to do with my particular work. The Comptroller General's office works to a cycling system of program evaluations. Statutory programs, to my knowledge, would be evaluated within that same cycle just as frequently as programs funded under annual expenditures.

Senator Stewart: That is reassuring. We are told that there are tax expenditure programs and that these are very costly to the taxpayer. Are they evaluated?

Mr. Watson: Quantifying tax expenditures is quite a difficult analytical task. I know that the Department of Finance does have a program in evaluation. The Department of Finance itself, much more broadly, is concerned with tax evaluation. Of course, it has a tremendous capacity broadly in that area.

I must say that the tax programs have not been one of the areas of greatest activity in program evaluation as such. I think this is not unreasonable in the sense that the Department of Finance has many economists working in other related areas doing essentially the same kind of analysis as a program evaluator would do, given the task to do it.

Again, I cannot speak for the Department of Finance, but my observation is that within program evaluation narrowly defined there is not a lot of activity on tax expenditures. More broadly in terms of economic analysis and value-for-money analysis by the economic units, I understand there is a great deal of activity.

Senator Stewart: You have already told us that it is relatively easy to form a judgment where you are dealing with quantity. Presumably many of these tax expenditures are designed to have an eventual impact upon economic activity. It seems to me that it might be difficult to push beyond a conclusion, as to the amount of money which is not being collected by reason of the tax law, regarding the impact of that non-collection on the quality of life, let us say, in Toronto.

Mr. Watson: I agree. That is a very good point. You have several things going on here. At the first level you have an impact on cash flow of the Government of Canada, and how important that is depends on where you sit. The second thing you have going is an impact on resource allocation within the Canadian economy. Some people pay more taxes and some people pay less taxes under the scenario you have described.

[Traduction]

mesures législatives, un gouvernement qui cherche à épargner essaiera de comprimer les trois dixièmes contrôlables. En d'autres termes, il y aura probablement plus—

Le sénateur Flynn: Ils disent qu'ils n'ont pas le choix.

Le sénateur Stewart: En effet. Quoi qu'ils disent, on aura probablement recours plus aisément à l'évaluation de programme ou à la vérification d'optimisation dans les domaines financés une année à la fois, alors que les sept dixièmes qui restent seront davantage à l'abri.

Êtes-vous porté à croire, vous qui avez travaillé pour le Bureau du contrôleur général, que l'évaluation vise généralement les dépenses approuvées annuellement plutôt que celles qui sont effectuées dans le cadre de programmes permanents du gouvernement?

M. Watson: Non, pas que je sache. Cela n'a rien à voir avec mes fonctions. Le Bureau du contrôleur général évalue les programmes de façon cyclique. À ma connaissance, les programmes législatifs sont évalués aussi fréquemment, au cours d'un cycle donné, que les programmes financés annuellement.

Le sénateur Stewart: Voilà qui me rassure. On nous dit qu'il y a des programmes de dépense fiscale qui coûtent très cher au contribuable. Sont-ils évalués?

M. Watson: Il est très difficile de quantifier et d'analyser les dépenses fiscales. Je sais que le ministère des Finances a un programme d'évaluation. Ce ministère, d'une façon très vaste, s'occupe d'évaluation fiscale. Bien sûr, il a en général une énorme capacité dans ce domaine.

Je dois dire que nous n'avons pas tellement évalué de programmes fiscaux. Cette situation n'est pas déraisonnable, en ce sens que le ministère des Finances a de nombreux économistes dans des domaines apparentés, qui effectuent des analyses équivalant à des évaluations de programme, lorsqu'ils en sont chargés.

Encore une fois, je ne prétends parler au nom du ministère des Finances mais, à ma connaissance, on ne fait pas tellement d'évaluation de programme, au sens strict du terme, dans le domaine des dépenses fiscales. D'une manière plus générale, je crois que les services économiques effectuent beaucoup d'analyses économiques et d'analyses d'optimisation.

Le sénateur Stewart: Vous avez déjà indiqué qu'il est relativement facile de se former une opinion lorsqu'il s'agit de quantités. On peut supposer que ces programmes de dépense fiscale auront, tôt ou tard, une incidence sur l'activité économique. Il pourrait être difficile, à mon avis, de passer d'une conclusion au sujet du montant qui n'est pas perçu à cause de la législation fiscale à une conclusion concernant l'incidence de cette non-perception sur la qualité de la vie à Toronto, par exemple.

M. Watson: En effet. Vous avez parfaitement raison. Il y a beaucoup de facteurs à prendre en considération. En premier lieu, il y a l'incidence sur les mouvements de trésorerie du gouvernement du Canada, et l'importance de cet aspect de la question dépend de votre point de vue. Deuxièmement, il y a une incidence sur l'affectation des ressources à l'intérieur de l'économie canadienne. Dans le cas que vous avez décrit, certains

[Text]

That change in resource allocation is what tends presumably to produce the benefits. Analyzing what those benefits are is quite complex.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Marsden?

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. I have only one question about members of the Canadian Evaluation Society. We heard from Miss Chelimsky and got from her the internal study of evaluators who, in the GAO, tend to be in-house and the outsiders are brought in for advice purposes, which I thought was extremely interesting. We have heard that members of the public service in Canada complain about their relative standing inside departments. I wonder if you could tell me how you ensure quality of the services provided by members of your society in such a way that outsiders can see the equivalent of licencing.

Mr. McDermott: Mr. Chairman, we are not any sort of licencing or accrediting organization. We do not have any mechanism for ensuring anyone about the quality of work done by our membership. We are trying to develop a position on standards for quality of evaluation. We are making some progress in that area. The Americans are ahead of us on that. They did publish a set of standards. We are trying to do the same sort of thing.

Senator Marsden: If somebody comes and says that he is a program evaluator, there is no way at the present time, except through the quality of their work, in knowing whether he is competent or not.

Mr. McDermott: That is correct.

Senator Marsden: Thank you.

The Chairman: Senator Bolduc?

Senator Bolduc: Mr. Watson, you say that the key to many improvements is to restructure the appropriation votes so that each vote is on a single program. The problem is that it is not easy to define the program. For example, how many programs do we have in the federal government, according to your calculations?

Mr. Watson: I agree with you entirely. It is not easy. I suggest that you might draw upon the program evaluation expertise in the community in helping you do that. It is not something that can be responded to in two minutes. It takes a lot of work to do that.

Senator Bolduc: How many programs do we have in the federal government?

Mr. Watson: I have no idea. I am sorry. You would have to spend a lot of time—

Senator Bolduc: I say that because there was a time when I was one of those angry young men. I graduated from university and was ready to look at the government in Quebec. We did that. We have what we call the PBS experience. We were planners. We defined ourselves as planners. We were special groups in various departments. We planned a lot of things. It seems that the professional word today is "evaluation". I think we tend to be objective when we talk about those things when

[Traduction]

paient plus d'impôts et d'autres en paient moins. C'est ce changement d'affectation des ressources qui, croit-on, produit des avantages. L'analyse de ces avantages est très complexe.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président.

Le président: Sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le président. J'ai seulement une question à poser au sujet de la Société canadienne de l'évaluation. M^{me} Chelimski nous a parlé de l'étude interne des évaluateurs qui, au General Accounting Office (GAO), sont généralement membres du personnel; on fait venir des gens de l'extérieur pour leur demander conseil. J'ai trouvé cela très intéressant. On nous a dit que certains fonctionnaires, au Canada, se plaignent de leur situation relative au sein des ministères. Je me demande comment vous assurez la qualité des services rendus par les membres de votre société, pour que, de l'extérieur, on puisse y voir l'équivalent de l'accréditation.

M. McDermott: Monsieur le président, nous n'accréditons pas nos membres. Nous n'avons aucun moyen d'assurer la qualité de leur travail. Nous tentons d'élaborer des normes de qualité en matière d'évaluation, et nous avons déjà accompli quelques progrès. Les Américains sont toutefois en avance sur nous, puisqu'ils ont déjà publié des normes. Nous tentons de faire le même genre de choses.

Le sénateur Marsden: Si une personne se présente comme évaluateur de programme, il n'y a présentement aucun moyen, sauf la qualité du travail déjà fait, de savoir si cette personne est compétente.

M. McDermott: En effet.

Le sénateur Marsden: Merci.

Le président: Sénateur Bolduc?

Le sénateur Bolduc: Vous dites, monsieur Watson, que la clé d'un grand nombre d'améliorations consisterait à restructurer les affectations de sorte que chaque crédit vise un seul programme. Malheureusement, il est difficile de définir le programme. Par exemple, combien de programmes y a-t-il au gouvernement fédéral, d'après vos calculs?

M. Watson: Je suis tout à fait d'accord. C'est difficile. Je vous suggère de demander l'aide de membres de la collectivité qui connaissent l'évaluation de programme. Ce n'est pas une question à laquelle on peut répondre en deux minutes. La réponse exige beaucoup de travail.

Le sénateur Bolduc: Combien de programmes y a-t-il dans l'administration publique fédérale?

M. Watson: Je n'en ai aucune idée. Veuillez m'excuser. Il faudrait mettre beaucoup de temps—

Le sénateur Bolduc: Je le demande parce que j'ai été à une époque, «jeune et fougueux». Grade universitaire en main, j'étais prêt à passer en revue le gouvernement du Québec. Et c'est ce que nous avons fait. Nous avons fait l'expérience de ce que nous appelons la budgétisation des programmes. Notre tâche, c'était la planification. Nous formions des groupes spéciaux au sein des divers ministères, et nous avons planifié des tas de choses. Il semble que, de nos jours, on parle plutôt d'éva-

[Text]

we are talking about a fairly specific level. I have noticed that then the objectives at that level are very often in conflict with something on a broader scope and level. Programs have various meanings. I have looked at the federal system here. They call it a program in one department, but it is a sub-activity in another department and a sub-program in another department. The objectives are always contradictory. We have to be very candid about government programs. Most of them are transfers. We play the game of transferring money or other things from one group to another group. When we say "benefits", nobody looks at the trust and the trust of the losers in this system. There are as many losers as there are winners. Sometimes, I would say that there are more losers than winners. Most of the programs are such that they identify clear winners. The solid majority are the losers most of the time. I wonder if you have some thought about that way of looking at the government organizations and programs.

Mr. Watson: Perhaps we should look back to your early experience with the Government of Quebec. It must have been quite a difficult task. I think the only comment I would make is that if the committee is satisfied with the structure of programs within Part III as it exists, that is good. If the committee is not satisfied and would like to see a different structure, it would take quite a bit of staff work to develop a position on that. Secondly, if you do develop a position on it, it might be more helpful and influential.

The Chairman: I would like to thank Mr. Watson and Mr. McDermott for being with us this morning. The meeting is adjourned.

The committee adjourned.

[Traduction]

luation. Nous semblons garder notre objectivité, lorsque nous discutons ce genre de questions, à condition de nous en tenir à quelque chose d'assez précis. J'ai remarqué que les objectifs à ce niveau sont très souvent en conflit avec des objectifs déterminés à un palier plus général. Le terme «programme» peut avoir différentes significations. Ici, j'ai étudié le régime fédéral. Ce qu'on appelle un programme dans un ministère est un sous-programme dans un autre et une sous-activité ailleurs. Les objectifs sont toujours contradictoires. Il faut faire preuve d'une grande candeur en ce qui a trait aux programmes gouvernementaux. La plupart sont des transferts. Le jeu consiste à transporter des fonds ou d'autres choses d'un groupe à un autre. Lorsqu'on parle d'avantages, personne ne songe à l'autre côté de la médaille, celui des perdants. Il y a autant de perdants que de gagnants. Je dirais même que les perdants sont, à l'occasion, plus nombreux que les gagnants. La plupart des programmes sont conçus de manière à mettre les gagnants en évidence mais, le plus souvent, ce sont les perdants qui forment la grosse majorité. Avez-vous une réflexion à formuler au sujet de cette façon de voir l'organisation et les programmes gouvernementaux?

M. Watson: Peut-être faudrait-il revenir à vos expériences premières dans la fonction publique québécoise. Votre tâche devait être très ardue. Tout ce que je peux ajouter, c'est que, si le Comité est satisfait de la structure des programmes figurant dans la Partie III, c'est bien. Dans le cas contraire, et si le Comité aimait voir une répartition différente, il faudrait affecter passablement de personnel à l'élaboration d'une position à ce sujet. Et si tel était le cas, votre démarche serait peut-être plus utile et votre influence, plus grande.

Le président: Je remercie, messieurs Watson et McDermott, d'être venus nous rencontrer ce matin. La séance est levée.

Le comité lève la séance.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

Dr. Ken Watson, Rideau Research Associates Ltd., Ottawa;
Mr. John McDermott, President, Canadian Evaluation
Society.

M. Ken Watson, Rideau Research Associates Ltd., Ottawa;
M. John McDermott, président, Société canadienne de l'éva-
luation.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Tuesday, June 26, 1990

Issue No. 32
Complete Proceedings on:

Bill C-52, "An Act to amend the Income Tax Act
and related Acts"

APPEARING:

The Honourable John McDermid, P.C.
Minister of State
(Privatization and Regulatory Affairs)

SIXTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Bill C-52, "An Act to amend the
Income Tax Act and related Acts")

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mardi 26 juin 1990

Fascicule n° 32
Seul et unique fascicule concernant:

Le Projet de loi C-52, «Loi modifiant la Loi de l'impôt
sur le revenu et certaines lois connexes»

COMPARAÎT:

L'honorable John McDermid, c.p.
Ministre d'État
(Privatisation et affaires réglementaires)

SEIZIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Le projet de loi C-52, «Loi modifiant
la Loi de l'impôt sur le
revenu et certaines lois connexes»)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Rock Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(or Doody)
Hastings	Phillips
Kirby	Simard
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(or Frith)	(<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Phillips substituted for that of the Honourable Senator Flynn. (June 26, 1990).

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Balfour	Marsden
Beaudoin	*Murray
Cools	(ou Doody)
Hastings	Phillips
Kirby	Simard
*MacEachen	Stewart (<i>Antigonish-</i>
(ou Frith)	(<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Phillips substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn. (le 26 juin 1990).

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate*, of Thursday, June 14, 1990:

“Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Asselin, P.C., seconded by the Honourable Senator Ottenheimer, for the second reading of the Bill C-52, An Act to amend the Income Tax Act and related Acts.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Bill was then read the second time.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Asselin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Ottenheimer, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat*, du jeudi 14 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Asselin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Ottenheimer, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-52, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et certaines lois connexes.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Asselin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Ottenheimer, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JUNE 26, 1990
(38)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc, (Saurel), Balfour, Marsden, Phillips, Simard, Stewart (Antigonish-Guysborough), and Stollery. (7)

Other Senator present: The Honourable Senator Sherwood. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated June 14, 1990 examined Bill C-52, "An Act to amend the Income Tax Act and related Acts".

Appearing: The Honourable John McDermid, P.C., Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs).

Witness:

From the Department of Finance:

Mr. Keith Horner, Chief, Tax Analysis (Social Security), Personal Income Tax Analysis Division, Tax Policy and Legislation Branch

The Minister made opening remarks, following which he and Mr. Horner answered questions.

The Honourable Senator Stewart moved that the written responses of the Department of Fisheries and Oceans to questions asked during the meeting of May 17, 1990 on Main Estimates be appended to this day's proceedings. (See Appendix NF-32).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

At 7:05 p.m., the Committee proceeded *in camera*.

At 7:35 p.m., the Committee resumed.

The Honourable Senator Simard moved that Bill C-52, "An Act to amend the Income Tax Act and related Acts" be reported without amendment, but with comments and a recommendation.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Honourable Senator Marsden moved that a consultant be engaged when the Committee undertakes its study of the subject-matter of, and regulations pertaining to, Bill C-52.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The Honourable Senator Marsden moved that the expenses of three witnesses from the Canadian Insolvency Association be paid, provided their Association has not paid for those

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 26 JUIN 1990
(38)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 18 heures aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les sénateurs Leblanc, (Saurel), Balfour, Marsden, Phillips, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (7)

Autre sénateur présent: Le sénateur Sherwood. (1)

Présents: Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 14 juin 1990, le Comité examine le projet de loi C-52, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et certaines lois connexes».

Comparait: L'honorable John McDermid, c.p., ministre d'État (Privatisation et affaires réglementaires).

Témoins:

Du ministère des Finances:

M. Keith Horner, chef, Transfert d'impôt—Programmes sociaux, Division de l'analyse de l'impôt des particuliers, Direction de la politique et de la législation de l'impôt

Le Ministre fait une déclaration préliminaire, après quoi il répond aux questions en compagnie de M. Horner.

Le sénateur Stewart propose que les réponses écrites du ministère des Pêches et des Océans aux questions posées au cours de la séance du 17 mai 1990 à propos du Budget des dépenses soient annexées aux délibérations d'aujourd'hui. (Voir l'annexe NF-32).

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

À 18 h 05, le Comité poursuit la séance à huis clos.

À 19 h 35, le Comité reprend ses travaux.

Le sénateur Simard propose que l'on fasse rapport du projet de loi C-52, «Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et certaines lois connexes» sans amendement, mais en l'accompagnant de commentaires et d'une recommandation.

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le sénateur Marsden propose de retenir les services d'un conseiller lorsque le Comité entreprendra l'examen de la teneur du projet de loi C-52 et des règlements qui en découleront.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Le sénateur Marsden propose que l'on rembourse les frais des trois témoins du Conseil canadien d'insolvabilité, à condition que le Conseil n'ait pas remboursé ces dépenses, et que ce faisant, le Comité n'établisse pas de précédent.

expenses, and that the Committee does not set a precedent by so doing.

The question being put on the motion, it was—
Agreed, on division.

At 7:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

À 19 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

REPORT OF THE COMMITTEE

Wednesday, June 27, 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

SIXTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-52, An Act to amend the Income Tax Act and related Acts, has, in obedience to the Order of Reference of Thursday, June 14, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following observations and recommendation:

The Committee, at its meeting to review the Bill on Tuesday, June 26, 1990, heard testimony from the Minister of State (Privatization and Regulatory Affairs) and officials of the Department of Finance.

Bill C-52 provides a reform of the rules governing tax-assisted retirement saving. It restructures the limits on deductible contributions to registered pension plans, deferred profit sharing plans and registered retirement savings plans to make them fairer and more flexible. As well, it amends the Income Tax Act to codify the registration rules that pension plans must satisfy in order to qualify for tax assistance. The aim of the Bill is to make the tax preferences for retirement saving more effective in assisting Canadians to achieve adequate incomes for retirement.

The Committee agrees with the general approach of Bill C-52, which is the product of a lengthy development process involving extensive consultations with the pension industry, employer groups and labour organizations. The House of Commons Finance Committee heard witnesses from all these groups during its review of the Bill, and unanimously recommended a set of amendments that were included in the Bill that passed third reading. The Committee also recognizes the uncertainty faced for some time by pension plan sponsors and the urgency of the Bill's passage if sponsors are to be able to implement the required changes early in 1991. As well, it understands that the House Finance Committee plans a thorough review of the Bill in three years' time.

Nonetheless, the Committee believes that the likely effects of Bill C-52 have not received adequate study. In particular, it is concerned about: the impact of the Bill on the ability of women to achieve adequate retirement incomes, especially women aged 40 or more who are currently in the labour force; the impact on the ability and willingness of small employers to set up or continue to administer defined-benefit pension plans, given the reporting burdens inherent in the new system; and the issue of portability, particularly in the light of the House of Commons amendment that removed the pension adjustment reversal feature from the original Bill and may therefore have adversely affected younger employees who change jobs.

RAPPORT DU COMITÉ

Le mercredi 27 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

SEIZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-52, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et certaines lois connexes, a, conformément à l'ordre de renvoi du jeudi 14 juin 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les observations et recommandations suivantes:

Le Comité a entendu le ministre d'État (Privatisation et affaires réglementaires) et des représentants du ministère des Finances à sa séance du mardi 26 juin 1990.

Le projet de loi C-52 prévoit une réforme des règles régissant le soutien fiscal à l'épargne-retraite. Il modifie les plafonds des cotisations déductibles aux régimes de pension agréés, aux régimes de participation différée aux bénéfices et aux régimes enregistrés d'épargne-retraite de manière à ce qu'ils soient plus équitables et plus souples. Il modifie aussi la Loi de l'impôt sur le revenu de manière à codifier les critères d'agrément auxquels doivent satisfaire les régimes de pension pour ouvrir droit à un encouragement fiscal. Il a pour objet d'accroître les avantages fiscaux de l'épargne-retraite de manière à aider les Canadiens à s'assurer des revenus suffisants à la retraite.

Le Comité souscrit à l'esprit général du projet de loi, lequel est le fruit d'un long processus de mûrissement ayant exigé la consultation approfondie du secteur des pensions de retraite, du patronat et des syndicats ouvriers. Lorsqu'il a examiné le projet de loi, le Comité des finances de la Chambre des communes a entendu des représentants de tous ces groupes et a unanimement recommandé les amendements qui figuraient dans la version adoptée en troisième lecture. Votre Comité reconnaît aussi que les gestionnaires de régimes de pension sont dans l'incertitude depuis un certain temps et qu'ils ne pourront procéder aux changements nécessaires dès le début de 1991 si le projet de loi n'est pas adopté rapidement. Il sait par ailleurs que le Comité des finances de la Chambre des communes entend faire un examen exhaustif du projet de loi dans trois ans.

Le Comité estime néanmoins qu'on n'a pas suffisamment étudié les effets probables du projet de loi C-52. Il craint par exemple que le projet de loi ne compromette la capacité des femmes, surtout celles de 40 ans ou plus qui travaillent actuellement, de s'assurer un revenu de retraite suffisant, que les nouvelles obligations en matière de déclaration n'empêchent ou ne découragent les petits employeurs d'établir ou de continuer d'administrer des régimes de pension à prestations déterminées et, enfin, que l'amendement du comité de la Chambre supprimant le facteur de rétablissement prévu dans la première version du projet de loi n'ait des effets marqués sur la transférabilité des droits à pension et ne désavantage les jeunes travailleurs qui changent d'emploi.

Accordingly, the Committee recommends that the subject-matter of Bill C-52, and the regulations that accompany it, be referred to the Standing Committee on National Finance for further study.

Respectfully submitted,

En conséquence, le Comité recommande de charger le Comité permanent des finances nationales de faire un examen plus approfondi de la teneur du projet de loi C-52 et des règlements qui en découleront.

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, June 26, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-52, to amend the Income Tax Act and related Acts, met this day at 6 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the first meeting of the committee to examine Bill C-52, to amend the Income Tax Act and related Acts. Before I call upon our witness, the Minister of State for Privatization and Regulatory Affairs, I need a motion to append the responses to the questions that were received from the Department of Fisheries and circulated to members on July 22, 1990.

Senator Stewart (*Antigonish-Guysborough*): I so move, Mr. Chairman.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: I would ask members to stay after we have completed our hearing with the minister so that we can meet *in camera*. This would enable us to cancel our Thursday morning meeting.

Honourable senators, appearing now is the Hon. John McDermid, Minister of State for Privatization and Regulatory Affairs. The minister is accompanied by officials from the Department of Finance. Mr. McDermid, would you like to introduce the other witnesses?

The Hon. John McDermid, Minister of State, Privatization and Regulatory Affairs: Yes, Mr. Chairman, I would be happy to. On my right is Donald J. MacDonald, Director of Personal Income Tax Analysis Division. On my left is Keith Horner, Chief, Tax Analysis, Personal Income Tax Analysis Division. He is the expert on this bill, I can assure you, and he is ably assisted by Catherine Cloutier, Senior Tax Policy Officer, Legislation Division.

Monsieur le président, je suis heureux de vous entretenir du projet de loi C-52, qui a franchi l'étape de la troisième lecture à la Chambre des communes le 12 juin dernier.

Je donnerai d'abord un aperçu des objectifs du projet de loi et les grandes lignes de la réforme préconisée. Je vous parlerai ensuite de l'examen effectué par le comité de la Chambre chargé des finances et de certains amendements importants qui en ont résulté.

La réforme que préconise le projet de loi C-52 comporte deux grands volets et touche toutes les règles qui régissent l'aide fiscale à l'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale.

First, the limits on deductible contributions to plans that benefit from tax assistance are restructured to make them fairer and more flexible. These tax-assisted plans include registered pension plans, deferred profit sharing plans and regis-

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 26 juin 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, qui a été renvoyé le projet de loi C-52, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes, se réunit aujourd'hui à 18 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la première fois que le comité se réunit pour étudier le projet de loi C-52, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu et d'autres lois connexes. Avant de céder la parole à notre témoin, le ministre d'État à la Privatisation et aux Affaires réglementaires, j'ai besoin d'une motion tendant à annexer les réponses aux questions reçues du ministère des Pêches et dont les membres ont été saisis le 22 juin 1990.

Le sénateur Stewart (*Antigonish-Guysborough*): J'en fais la proposition, monsieur le président.

Des voix: Adopté.

Le président: J'invite les membres à demeurer présents après le témoignage du ministre pour une réunion à huis clos. Cela nous permettra de contremander notre séance de jeudi matin.

Honorables sénateurs, nous accueillons maintenant l'honorable John McDermid, ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires). Il est accompagné de fonctionnaires du ministère des Finances. Auriez-vous l'obligeance, monsieur le ministre, de nous présenter les autres témoins?

L'honorable John McDermid, ministre d'État (Privatisation et Affaires réglementaires): Avec plaisir, monsieur le président. Voici, à ma droite, Donald J. MacDonald, directeur de la Division de l'analyse de l'impôt des particuliers. À ma gauche, je vous présente Keith Horner, chef de service à cette division. Il est notre spécialiste en ce qui concerne le projet de loi à l'étude, et il peut compter sur le soutien précieux de Catherine Cloutier, agente principale de la politique fiscale à la Division de la législation.

Mr. Chairman, I am pleased to have the opportunity to speak to you about Bill C-52 which was given third reading in the House of Commons on the 12th of June.

In my remarks I will outline the objectives of the proposed legislation and the main features of the reform it introduces. I will also comment on its consideration by the House of Commons Finance Committee and on some important amendments introduced by the Finance Committee.

Bill C-52 provides a complete reform of the rules governing tax-assisted retirement saving. There are two main parts to this reform.

Tout d'abord, l'aspect le plus évident de la réforme: les plans des cotisations déductibles aux régimes assujettis à l'aide fiscale sont restructurés et rendus plus équitables et plus souples. Ces régimes englobent les régimes de pension agréés, les

[Text]

tered retirement savings plans. This is the most visible part of the reform.

Second, Bill C-52 amends the Income Tax Act to codify the registration rules which pension plans must satisfy in order to qualify for tax assistance. These rules generally provide limits on the various types of benefits that can be provided under registered pension plans. The rules are currently applied on a discretionary basis by the Minister of National Revenue. The aim of this change is to make the rules clearer and to ensure that they are applied on a uniform basis to all tax-assisted pension plans. This important part of the reform has a less immediate effect on taxpayers but accounts for much of the length of Bill C-52 and its accompanying regulations.

The aim of all the measures contained in Bill C-52 is to improve the targeting of the tax preferences for retirement saving to make them more effective in assisting Canadians to achieve adequate incomes in retirement.

Under the present system of limits, tax assistance is not well targeted.

Widely different savings limits apply to individuals in different employment situations. For example, those with modest pension arrangements and those who save only through RRSPs can be significantly disadvantaged.

Few opportunities exist for individuals to make up for savings shortfalls in prior years.

The system of limits is not adequate to control revenue costs. It permits higher-income taxpayers to obtain excessive tax benefits by using a variety of tax planning techniques.

The measures contained in Bill C-52 address these problems directly.

1. They provide a uniform limit of 18 per cent of earnings to the dollar maximum. The limit applies equally to tax-assisted saving in different types of plans and different combinations of plans.

2. They allow taxpayers to use RRSP contributions to supplement saving in employer-sponsored plans up to the 18 per cent limit. In this way they make the uniform limit equally available to all Canadians regardless of their employment situations.

3. By introducing a seven-year carry-forward of unused IRRSP contribution room, they provide improved opportunities for Canadians to make up for saving shortfalls in prior years.

4. Finally, they improve fairness and cost control by eliminating a variety of tax planning arrangements that have provided excessive tax benefits for some higher-income individuals.

Bill C-52 has undergone a lengthy development and consultation process.

[Traduction]

régimes de participation différée aux bénéfices et les régimes enregistrés d'épargne-retraite.

De plus, le projet de loi C-52 vient modifier la Loi de l'impôt sur le revenu, en ce sens qu'il précise la codification des règles d'agrément des régimes de pension. Ces règles limitent normalement les diverses prestations qui peuvent être assurées par les régimes de pension agréés. À l'heure actuelle, le ministre du Revenu national applique ces règles en exerçant ses pouvoirs discrétionnaires. Les changements envisagés ont pour but de clarifier les règles et d'en assurer l'application uniforme à tous les régimes donnant droit à une aide fiscale. Bien qu'il soit important, ce volet de la réforme ne fera pas sentir tout de suite ses effets sur les contribuables. Il n'en explique pas moins la longueur du projet de loi et de son règlement d'application.

Toutes les mesures que renferme le projet de loi visent à mieux cibler les avantages fiscaux liés à l'épargne-retraite, de manière que les Canadiens disposent, à la retraite, de revenus suffisants.

À l'heure actuelle, à cause des plafonds en vigueur, l'aide fiscale est en effet mal ciblée.

Selon la situation de chacun sur le plan de l'emploi, il existe des écarts considérables entre les plafonds à l'épargne. Par exemple, ceux qui touchent des prestations de retraite modestes et ceux qui ne peuvent épargner qu'en cotisant à des REER peuvent se trouver sérieusement désavantagés.

Bien peu de contribuables ont la possibilité de récupérer l'épargne perdue au cours des ans.

Le système de plafonds ne réussit pas à contrôler les coûts. Il permet aux contribuables à revenu élevé de retirer des avantages fiscaux démesurés grâce à une gamme de techniques de planification fiscale.

Les mesures que renferme le projet de loi C-52 corrigent ces problèmes.

1. Elles prévoient une limite uniforme correspondant à 18 p. 100 des gains, à concurrence d'un plafond monétaire. Cette limite s'applique à tous les genres de régimes d'épargne-retraite donnant droit à une aide fiscale et à tous les agencements de régimes.

2. Elles permettent aux contribuables de cotiser à des REER pour compléter les prestations de retraite offertes par les régimes de l'employeur jusqu'à concurrence du plafond de 18 p. 100. De cette façon, elles assurent l'égalité de l'accès à l'épargne à tous les Canadiens, indépendamment de leur situation d'emploi.

3. Grâce à l'adoption du mécanisme de report sur sept ans des déductions inutilisées au titre du REER, elles permettent davantage aux Canadiens de compenser leurs pertes d'épargne des années antérieures.

4. Enfin, en éliminant une foule de techniques de planification fiscale qui assuraient des avantages fiscaux démesurés à certains particuliers à revenu élevé, elles améliorent dorénavant l'accès pour tous et le contrôle des coûts.

Le projet de loi C-52 a fait l'objet d'un processus d'élaboration et de consultation exhaustif.

[Text]

The basic framework of the new limits system was set out in a budget discussion paper in February 1984 by the then Minister of Finance, the Hon. Marc Lalonde.

Following extensive consultations with the pension industry, employers and labour groups, white paper proposals were released in October 1986.

As part of tax reform, the phase-in period for the new limits was extended to 1995 to reduce the tax benefits available to high-income earners.

A comprehensive package of draft legislation, regulations and explanatory notes was released in March 1988. Subsequent discussions with pension industry representatives gave rise to numerous technical amendments that were incorporated in Bill C-52 and its regulations.

Finally, the House of Commons Finance Committee received representations from about two dozen witnesses and undertook follow-up consultations after the formal hearing process was complete.

Based on this close examination of the proposed measures, an amended Bill C-52 was reported back to the House of Commons with the unanimous support of Finance Committee members. The bill passed third reading without a recorded vote.

I would like to comment now on some important changes to the measures introduced on the recommendation of the Finance Committee. As honourable senators probably know, this has caused some controversy and some discussion. The committee proposed a number of significant changes to the legislation. For example, they proposed measures to make it easier for employers and employees to negotiate benefit improvements in certain pension plans. They also proposed a special allowance for pension benefits to be credited for periods of parenting leave.

The change I want to comment on, though,—and this is the one that has caused some controversy—is the replacement of pension adjustment reversals, or PARs, by a general increase of \$400 in the RRSP limit for members of defined benefit pension plans. This change has led to some controversy, as I mentioned, since the PARs increase the fairness of the system by giving extra RRSP contribution opportunities to individuals who lose benefits when they leave a plan before retirement age.

The challenge of Bill C-52, Mr. Chairman, is to balance the need for a fairer and more effective system of limits with the compliance costs and increased complexity generated by such a system. The committee heard testimony from a wide variety of pension industry representatives that Bill C-52 posed too great a compliance challenge and that some simplification was needed. Furthermore, witnesses pointed to the PAR as a particularly complex element of the proposed limits system and

[Traduction]

Le cadre fondamental du nouveau système de plafonds a été établi dans un document budgétaire en février 1984 par le ministre des Finances du temps, l'honorable Marc Lalonde.

Ce n'est qu'après de longues consultations avec le secteur des pensions et avec des groupes patronaux-syndicaux que les propositions ont été déposées sous forme de livres blancs en octobre 1986.

Dans le cadre de la réforme fiscale, la période de mise en place progressive des nouveaux plafonds a été étalée jusqu'en 1995, de façon à éliminer les avantages fiscaux accessibles aux contribuables à revenu élevé.

En mars 1988, une série complète de documents—projets de lois, règlements et notes explicatives—a été diffusée. Les discussions qui s'ensuivirent avec les représentants du secteur des pensions ont débouché sur bon nombre d'amendements techniques qui ont été inclus dans le projet de loi C-52 et dans son règlement d'application.

Finalement, le Comité des finances de la Chambre des communes a entendu environ vingt-quatre témoignages et tenu des consultations à la suite des audiences officielles.

Une fois terminé cet examen attentif des mesures envisagées, le projet de loi C-52 amendé a été renvoyé à la Chambre des communes avec l'appui unanime des membres du Comité des finances. Le projet de loi a franchi l'étape de la troisième lecture sans vote par appel nominal.

J'aimerais maintenant vous entretenir de certains des changements importants que le Comité des finances a proposés ou recommandés. Les sénateurs n'ignorent sans doute pas que ces derniers ont provoqué de la controverse. Par exemple, certains des changements avaient pour but de permettre aux employeurs et aux employés de négocier plus facilement l'amélioration des prestations de certains régimes de pension. Un autre prévoyait l'adoption d'une mesure spéciale visant à accorder des droits à pension aux personnes qui prennent un congé pour l'éducation de leurs enfants.

Toutefois, le point sur lequel j'aimerais insister—l'un de ceux qui ont soulevé la controverse—c'est le remplacement des facteurs de rectification (ou FR) par une augmentation générale de 400 \$ du plafond des cotisations que peuvent verser à un REER les participants des régimes de pension agréés à prestations déterminées. Comme les FR contribuent à rendre le système plus équitable en offrant aux personnes qui cessent de cotiser à un régime avant l'âge de la retraite d'autres possibilités de cotiser à un REER, ce changement a soulevé, comme je l'ai mentionné, une certaine controverse.

La principale difficulté du projet de loi C-52 consiste, Monsieur le président, à établir un système de plafond de cotisation plus juste et plus efficace sans accroître outre mesure les frais de conformité et la complexité des mécanismes en jeu. Divers représentants du secteur des pensions ont d'ailleurs signalé au Comité que le projet de loi établissait des exigences trop difficiles à satisfaire en ce qui concerne la conformité et qu'il fallait les assouplir ou les simplifier. En outre, certaines personnes ont indiqué qu'elles considéraient les FR comme un élément parti-

[Text]

one that could be eliminated without undermining the essential aims or structure of the system.

In deciding to respond to this testimony by eliminating PARS and, instead, raising RRSP limits generally for members of defined benefit pension plans, the Finance Committee recognized that they were giving up a degree of equity in favour of less complexity and reduced compliance burdens for plan sponsors. They recognized as well that the concerns regarding record keeping and reporting of PAs, PSPAs and PARs might loom larger now than they would after the new limits system has been successfully introduced and employers and employees have become familiar with it.

Accordingly, the committee proposed, in Part IV of their Eighth Report, that they undertake a full review of the workings of the new system after it has been in place for three years. Effectively, the committee said, "Let's put a somewhat simpler version of the system in place now, and when we have some experience with the new system we will consider possible modifications, such as the re-introduction of PARs". It is important to note in this connection that the removal of PARs and adjustment of PAs as proposed by the Finance Committee is not an irreversible change. It would be quite easy to re-introduce PARs should the committee's planned review lead to the conclusion that this would be appropriate.

In closing, Mr. Chairman, I would like to say a word about timing. Due to the size of this bill and the need for extensive consultations, the introduction of the new rules has been, as I explained a little earlier, a very lengthy process. As a result, one of the main messages given by witnesses to the Finance Committee was to proceed as quickly as possible with Bill C-52 in order to end the uncertainty that plan sponsors have faced for some time. An additional factor is that plan sponsors must begin to prepare very soon if they are to be successful in making the payroll system changes required to achieve PA reporting on T-4 slips by the end of February, 1991. To do this they need to know that Bill C-52 will not be subject to further delay.

In view of this timing problem, and the all-party agreement to proceed with the bill in the other House, with the greatest respect, Mr. Chairman, I am urging members of the Senate Committee on National Finance to consider very seriously the option of referring Bill C-52 to the Senate for passage as quickly as possible.

I want to thank you for your kind attendance, and I or my officials will be happy to try to satisfy you with answers to your questions.

The Chairman: Thank you, minister. Senator Marsden.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman. Minister, I would ask if I could have clarification on one point in this bill, and I freely confess that I find the complexities of this bill to be troublesome.

Mr. McDermid: I find I am in the same boat, Senator Marsden, so you have company.

[Traduction]

culièrement complexe du système de plafond de cotisation envisagé et que l'on pourrait s'en défaire sans compromettre ni les objectifs essentiels ni la structure du système.

En supprimant les FR pour les remplacer par des plafonds de cotisation plus élevés aux REER pour les participants à des régimes de pension agréés à prestations déterminées, le Comité des finances savait très bien que le système serait un peu moins équitable, mais il lui fallait en réduire la complexité et assouplir les exigences de conformité auxquelles sont soumis les répondants des régimes. Le Comité a également reconnu que les inquiétudes liées à la tenue de livre et à la déclaration des FE, des FESP et des FR se dissiperont probablement lorsque le nouveau système aura été mis en place avec succès et que les employeurs et les employés auront appris à mieux le connaître.

En conséquence, le Comité a proposé, dans la partie IV de son huitième rapport, de revoir en entier le fonctionnement du nouveau système après les trois premières années. En effet, il a recommandé l'adoption d'une version allégée du système actuel, quitte à envisager par la suite certaines modifications, tel le rétablissement des FR. Il importe de noter ici que le retrait des FR et le rajustement des FE, proposés par le Comité des finances, ne sont pas des changements irréversibles. Rien ne nous empêche de rétablir les FR si l'examen que le Comité se propose d'effectuer nous amène à conclure qu'il faut les rétablir.

En terminant, Monsieur le président, j'aimerais vous glisser un mot au sujet du facteur temps. Étant donné l'ampleur du projet de loi et la nécessité de multiplier les consultations, il a fallu beaucoup de temps pour présenter les nouvelles règles. Il est ressorti clairement des témoignages entendus par le Comité des finances que l'on souhaitait que le projet de loi C-52 soit adopté le plus rapidement possible afin que les répondants des régimes puissent cesser de nager dans l'incertitude. Il ne faudrait pas non plus oublier que les répondants des régimes doivent commencer bientôt à se préparer s'ils veulent être en mesure d'apporter au système de paye les changements nécessaires à la déclaration des FR sur les feuillets T-4 d'ici la fin de février 1991. Pour ce faire, ils doivent être certains que le projet de loi C-52 ne subira aucun autre délai.

Compte tenu de ces impératifs de temps, et comme tous les partis de l'autre chambre se sont entendus pour donner suite au projet de loi, je prie les membres du Comité sénatorial des finances nationales, Monsieur le président, de bien vouloir envisager la possibilité de renvoyer le projet de loi C-52 au Sénat afin qu'il puisse être adopté le plus rapidement possible.

Je vous remercie de votre obligeance. Mes collaborateurs et moi sommes à votre disposition pour tenter de répondre à vos questions.

Le président: Merci, Monsieur le ministre. La parole est au sénateur Marsden.

Le sénateur Marsden: Merci, Monsieur le président. Je vais demander au ministre qu'il m'éclaire sur un aspect du projet de loi. Je dois avouer tout de go que la complexité de cette mesure me rend perplexe.

M. McDermid: Je suis dans le même bateau que vous, Madame.

[Text]

Senator Marsden: In your statement this evening you have referred to the special allowance for pension benefits to be credited for periods of parenting leave. But in the brief which was circulated to us, prepared by Emile Franco for the PC Caucus, under the item of "Maternity Leave" it says, "Bill C-52 provides considerable benefits to women who take maternity or parenting leave."

Perhaps you could clarify to whom those benefits are available.

Mr. McDermid: Keith, you may have to help me out on this, but I believe that with the new system we will have, parenting leave is just that, parenting leave. There is going to be allowance for men to take parenting leave as well.

Mr. Keith Horner, Chief, Tax Analysis (Social Security) Personal Income Tax Analysis Division, Department of Finance: I think the way the charter cases are going it would not be possible to have maternity leave to which women only were eligible, and so we have added an additional amount of leave available to one parent or another. It is specifically for parenting, and that was in response to concerns of women's groups who expect to be the main beneficiaries of the change.

Senator Marsden: That is good and it will, of course, be available to either parent.

Mr. McDermid: Right.

Senator Marsden: But one other note I read says, "Permits pension plans to provide credits for up to five years of unpaid leave, such as parenting leave." Is that allowance directed specifically to parenting or is it available for educational leave or some other form of leave?

Mr. Horner: Before the recommendations by the House of Commons Finance Committee for changes to the regulations were made, which recommendations the government accepted, the bill had an allowance for up to five years of leave of any sort, including educational leave. What we agreed to do for the Finance Committee was to make that provision a little more complicated and say that you could have up to eight years of leave if three of those years were parenting leave. So that you could have more than three years of parenting leave, but once you had had three years, one year per child, you would start to eat into the five-year limit that everyone has got automatically.

Senator Marsden: Suppose you had five years of post-secondary education, how would that work under the eight-year rule?

Mr. Horner: First of all, the leave would only be leave after you have begun to become employed.

Senator Marsden: I understand that.

Mr. Horner: You have gone back to school. If you go off on half pay you would only use up half a year of leave, so it is five

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Vous avez parlé d'une mesure spéciale visant à accorder des droits à pension aux personnes qui prennent un congé pour l'éducation de leurs enfants. Or, dans le mémoire qu'on nous a remis, rédigé par Emile Franco, du caucus du parti conservateur, voici ce qu'on trouve au sujet du «congé de maternité»: «Le projet de loi C-52 accorde des avantages considérables aux femmes qui prennent un congé de maternité ou un congé parental».

Vous pourriez peut-être préciser à qui s'adressent ces avantages.

M. McDermid: Je vais demander des éclaircissements à Keith mais, à mon avis, ce que le nouveau système prévoit c'est tout simplement un congé parental. Les hommes pourront aussi prendre ce congé pour éduquer leurs enfants.

M. Keith Horner, chef de l'analyse de l'impôt des particuliers (sécurité sociale), à la Division de l'analyse de l'impôt des particuliers, ministère des Finances: Étant donné l'importance que prend la Charte des droits et libertés, il ne serait sûrement pas possible d'accorder le congé de maternité uniquement aux femmes. C'est pourquoi nous avons ajouté un autre congé à l'intention du père ou de la mère. Ce congé, qui concerne précisément l'éducation des enfants, fait suite aux demandes provenant des groupes de femmes qui s'attendent à en être les principales bénéficiaires.

Le sénateur Marsden: Il est bon de savoir que le père ou la mère pourront s'en prévaloir.

M. McDermid: En effet.

Le sénateur Marsden: Dans un autre passage du document, il est question «d'accorder des droits à pension aux personnes qui prennent un congé non rémunéré, notamment pour l'éducation de leurs enfants, jusqu'à concurrence de cinq ans». Cette disposition concerne-t-elle uniquement le congé parental ou aussi les congés d'une autre nature, notamment pour faire des études?

M. Horner: Avant les recommandations du Comité des finances de la Chambre en vue de modifier les règles, que le gouvernement a entérinées, le projet de loi prévoyait des droits à pension pour un congé de quelque nature d'une durée allant jusqu'à concurrence de cinq ans, notamment pour l'éducation des enfants. À la demande du Comité des finances, nous avons accepté de compliquer quelque peu cette disposition en prévoyant un congé pouvant durer jusqu'à concurrence de huit ans pourvu que trois de ces années soient consacrées à l'éducation des enfants. Par conséquent, il est possible de prendre un congé parental de plus de trois ans, mais après ces trois ans, à raison d'une année par enfant, il faudrait gruger dans les cinq ans consentis automatiquement à tout le monde.

Le sénateur Marsden: Si quelqu'un prenait un congé de cinq ans pour des études post-secondaires, qu'advierait-il de la règle des huit ans?

M. Horner: Précisons que pour obtenir ce congé, il faut d'abord avoir un emploi.

Le sénateur Marsden: Bien sûr.

M. Horner: Disons qu'un employé retourne aux études. S'il prend un demi-salaire, il n'utilise que la moitié d'une année de

[Text]

years of fulltime leave. If you went off for five years in which you had no pay at all and were getting full pension credits, that would fully use up your leave, except that you would have the option of three more years of parenting leave.

Senator Marsden: Thank you. I have only one more question at this point, Mr. Chairman. I don't have to tell the witnesses that the poorest group of people in the country are older women, and that women are still earning considerably less than men, et cetera. Have you done an analysis of the impact of these changes to see what the impact will be on women currently in the labour force who would retire in the next, say, 20 or 25 years, to see if that difference of pension benefits which currently exists among retired women will continue to exist after this bill is in effect, or the extent to which it modifies that problem?

Mr. Horner: First of all, I guess if one is talking in terms of 20 or 25 years, one hopes for a narrowing of the differentials of legislation requiring pay equity, because the basic principle of employer-sponsored pension plans and RRSPs is the replacement of earnings. So if you have got people at different earnings levels, the ability to save a proportion of earnings isn't going to overcome that.

This bill, however, by introducing a carry-forward of RRSP room, is expected to help the people who move in and out of the labour force, for example, or who go part time for some years and who, in those periods, even though they may be earning some RRSP room, are not likely to be contributing, so that when they go back into the labour force and earn a middle-income salary or whatever would have more opportunity than at present to create extra retirement saving.

Senator Marsden: I understand the theory of the bill. I wonder if you have done any actual analysis or projections of the impact on those people who are in their forties, say, and who are now in the labour force and earning on average two-thirds of the salaries of men, who are grouped in low-wage jobs, who are moving in and out of the labour force and who can expect to be poor in their old age under current circumstances?

Mr. Horner: We haven't tried to do any whole career-length simulations. You are dealing with something that depends on how much people decide to use the measures, how much they decide to save in an RRSP as opposed to putting money into a house. So it is quite challenging to even guess what the year-by-year contribution level is likely to be under the changes. It would be pretty speculative to try to push this kind of thing through. All we can say is that it works in the right direction.

Senator Marsden: I understand that one would have to make a series of assumptions. Would it be possible for you to do that, to make a series of assumptions and projections and present us with some evidence on this? There is not much point in having theoretical changes in the right direction if the

[Traduction]

congé car on prévoit cinq années bien comptées. S'il prend un congé de cinq ans sans rémunération aucune et obtient ses pleins droits à pension, il utilise donc ses possibilités de congé en entier sauf qu'il dispose de trois autres années de congé pour l'éducation de ses enfants.

Le sénateur Marsden: Merci. J'ai une dernière question à poser pour l'instant, Monsieur le président. Je n'apprendrai rien aux témoins en leur disant que ce sont les femmes âgées qui forment le groupe le plus pauvre, au Canada, qu'elles continuent à gagner beaucoup moins que les hommes, et ainsi de suite. Avez-vous fait une étude d'impact de ces changements pour en connaître les conséquences sur les femmes actives qui prendront leur retraite dans 20 ou 25 ans, afin de savoir si, malgré l'adoption de ce projet de loi, les femmes continueront comme maintenant à toucher des prestations de retraite inférieures à celles des hommes et dans quelle mesure le projet de loi modifierait ce problème?

M. Horner: S'il faut parler en termes de 20 ou 25 ans, on espère que les différences s'atténueront grâce aux mesures législatives en faveur de l'équité salariale, étant donné que les régimes de pension des employeurs et des REER ont pour principal objet de suppléer au revenu. Mais puisque les gens touchent des revenus différents, ce n'est pas l'aptitude à économiser une partie de son revenu qui va modifier les inégalités.

Toutefois, compte tenu du mécanisme de report des déductions inutilisées au titre du REER, le projet de loi viendra en aide aux personnes qui veulent quitter le marché du travail et y revenir, par exemple, ou qui veulent travailler à temps partiel et qui, pendant ces périodes, sont peu susceptibles de cotiser à un REER pour le montant auquel elles ont droit, puisqu'à leur retour sur le marché du travail, lorsqu'elles toucheront un salaire moyen ou que sais-je, elles seront mieux en mesure que maintenant d'économiser en vue de leur retraite.

Le sénateur Marsden: Je comprends le principe du projet de loi. Je me demande si vous avez effectué une étude d'impact ou des projections quelconques en ce qui concerne les personnes dans la quarantaine, par exemple, qui travaillent et dont le salaire équivaut actuellement aux deux tiers environ de celui des hommes, qui sont cantonnées dans des emplois mal rémunérés, quittent souvent le marché du travail et qui, dans le contexte actuel, peuvent s'attendre à passer leur vieillesse dans la pauvreté.

M. Horner: Nous n'avons pas essayé de faire des simulations qui couvrent toute la durée d'une carrière. Il y a trop d'inconnues en jeu, à savoir, notamment, dans quelle mesure on se prévaudra des dispositions afin de mettre de l'argent dans un REER plutôt que de l'utiliser pour l'achat d'une maison. C'est donc tout un défi de tenter de prévoir quel sera même le niveau annuel des cotisations en vertu des modifications à l'étude. On ferait de la pure spéculation en essayant d'y voir plus clair. Tout ce que nous pouvons affirmer, c'est que nous sommes sur la bonne voie.

Le sénateur Marsden: Il faudrait sans doute poser de nombreuses hypothèses. Vous serraient-il possible de le faire, d'établir des hypothèses, d'effectuer des projections et de nous faire part de vos résultats? Il n'y a pas grand intérêt à croire qu'en principe, les changements vont dans la bonne direction si l'on

[Text]

impact doesn't look as though it is going to be very positive. The recent demographic review which extensively addressed the question of the female labour force and earnings, and so on, does make it possible to look at segments of the population and their economic behavior in a more or less satisfactory fashion. Could you provide us with those kinds of projections if we were to give you a series of assumptions?

Mr. Horner: To do the study you are suggesting in anything but a very stylistic and rough way would be a major undertaking, because you are asking to take into account different career patterns and to try to simulate those over a period of time, and the effect of the carry-forward. We have people studying the carry-forward and what it might do now, but they haven't come up with any conclusions that one would be able to apply on a model like that.

Mr. McDermid: Senator, I think it is fair to say that we haven't done one like that. We probably wouldn't do one this year but it is something we could do when the system gets in place. We could take a look at it to help the Finance Committee with their view of how the system is working. That's a fairly major study. It is not something that you can just sit down and bang into a computer in one night and come up with some answers. There are a lot of "whereases and wherefores". I am sure you appreciate that.

Senator Marsden: I do, and some of my colleagues and I have just published a study that looks at exactly that problem, not pensions but labour force patterns. I agree it is complicated.

Mr. McDermid: Pensions are far more complicated than labour force statistics.

Senator Marsden: Yes, absolutely.

Mr. McDermid: There are so many variables in the darn thing. To be quite honest with you, I'm so young I really wasn't thinking about pensions until I was presented with this bill to deal with and I didn't realize the complications and the various types of plans that are out there, how complex they are, and so on, and what a terrible system we have had, which was recognized by the previous administration before us. I can remember my friend, the Hon. Doug Frith, working on a committee on pensions a number of years ago. As a matter of fact, a number of his recommendations are contained in this bill. He did an excellent job at that time and it has been of great help to the department. That would be a major project but it is something we would be happy to look into, absolutely.

Senator Marsden: Let me put it this way. I realize it is very complicated but if there is anything you can provide to give some comfort on this question would be appreciated. The objective is to get rid of the plight of becoming a poor old woman, which is the fate that most women in this country face at the present time. Anything you have that analyzes the impact of this legislation from that point of view would be very helpful and I would be glad if you could provide it. Thank you.

[Traduction]

ne peut pas prévoir, en dernier ressort, un impact très positif. L'étude démographique en vertu de laquelle on a pu, ces derniers temps, étudier en profondeur la question des femmes sur le marché du travail, de leur revenu et ainsi de suite, a permis d'examiner en profondeur et de façon plutôt satisfaisante le comportement économique de certaines couches de la population. Pourriez-vous nous fournir des projections de cette nature si nous vous donnions un ensemble d'hypothèses?

M. Horner: Ce serait déjà toute une entreprise que de réaliser un étude de cette nature, ne serait-ce que dans les grandes lignes, car vous nous demandez de prendre divers modèles de carrière et de faire des simulations étalées dans le temps en tenant compte des effets du mécanisme de report.

M. McDermid: Il convient de signaler, Madame la sénatrice, que nous n'avons pas réalisé d'étude de ce genre. Nous ne pourrions probablement pas nous y mettre cette année mais seulement lorsque le système sera entré en vigueur. Elle nous permettrait d'aider le Comité des finances à évaluer le fonctionnement du système. Ce serait quelque chose de majeur. Ce n'est pas le genre d'étude qu'on peut réaliser en une nuit en bourrant de données un ordinateur et en attendant qu'il nous fournisse des réponses. Il y a énormément de raisons et de conditions à prendre en considération. Je suis sûr que vous le comprenez.

Le sénateur Marsden: Oui, puisque nous venons justement, des collègues et moi, de publier une étude sur ce problème particulier, non pas à propos des pensions mais des modèles de la population active. C'est complexe, en effet.

M. McDermid: La question des pensions est beaucoup plus complexe que les statistiques sur la population active.

Le sénateur Marsden: Absolument.

M. McDermid: Elle comporte tellement de variables! Pour être franc, la question des pensions ne m'avait pas vraiment effleuré l'esprit, à cause de mon âge, jusqu'à ce qu'on me présente ce projet de loi et que je saisisse la complexité de tous les régimes qui sont en cause, toutes les difficultés qui sont en jeu et qui nous ont donné jusqu'ici un système affreux, de l'aveu même du gouvernement précédent. Je me rappelle qu'il y a quelques années, mon ami, l'honorable Doug Frith, avait travaillé au sein d'un comité sur les pensions. En fait, le projet de loi à l'étude tient compte de plusieurs recommandations de ce comité. Il a fait un excellent travail à l'époque et le ministère lui en est reconnaissant. Il s'agirait d'un énorme projet mais nous serions heureux de nous en charger, je vous assure.

Le sénateur Marsden: Laissez-moi vous dire ceci: je conçois que la chose est très compliquée, mais s'il y a quoi que ce soit que vous puissiez faire pour nous rassurer quelque peu, nous en serions satisfaits. Le but est d'empêcher que les femmes soient acculées à vivre leur vieillesse dans la pauvreté comme elles le sont actuellement au Canada pour la majorité d'entre elles. Je vous serais reconnaissante de nous fournir quelque analyse sur la portée du projet de loi dans cette optique. Cela nous serait très utile. Merci.

[Text]

The Chairman: Would that be possible?

Mr. McDermid: I can't give a definitive answer now but I will be happy to look into it and I will get back to you one way or another with whatever information we have that we can provide for you.

Senator Marsden: Thank you.

The Chairman: If you have the information you can send it to the clerk of the committee so that we can have it circulated. Senator Balfour followed by Senator Stewart.

Senator Balfour: Thank you, Chairman. The focus of my question is really collateral to that of Senator Marsden's questions. It relates to the removal of the PAR provision, which I gather has been somewhat troublesome to you. Do you have any demographic studies with respect to that provision which would give the committee some idea of the impact, particularly on the younger worker who is more likely to be a job changer? Just how serious was that problem? I must say I am never too impressed by an argument that because something is going to be so complex it can't be done. It seems to me that tax law by its nature is complex. Can you give us some feel for the scope of the problem?

Mr. McDermid: Keith, do you want to tackle that one?

Mr. Horner: What the PAR is is an extra amount of RRSP limit provided to someone who cashes out of a pension plan. Someone who changes jobs and transfers benefits to another pension plan wouldn't get one, nor would someone who keeps a deferred annuity in the plan. Someone who leaves a plan without any benefits at all or with benefits that are less than what he has been charged with in terms of RRSP room by the PAs which have had to be reported, would get a PAR. Because the PA is determined on a sort of average value of benefits over a career and works out reasonably well over a career, but are much lower at the beginning of a career because of the way the termination benefits are figured, the PARs are likely to be highest for younger people, particularly people who are not vested, where all they get back are their contributions, but also for fairly young people who are vested.

One of the concerns raised by the actuaries when they were trying to determine that there should be a reasonable balance of complexity and equity, was that for a young person who suddenly gets an increase in the RRSP room through a PAR may not use it because they are not in a saving time, and even with the carry-forward they may not fully use it, and that providing extra RRSP room for all members of defined benefit pension plans, which is the most common type of plan, would be a more effective way of providing relief. It would be much simpler but without having all that much difference in equity.

I guess the difference in equity really depends on whether you consider that there are certain people who repeatedly

[Traduction]

Le président: Cela vous serait-il possible?

M. McDermid: Je ne peux pas vous donner de réponse sûre pour l'instant mais je vais examiner la question avec plaisir de manière à vous transmettre les renseignements que nous pourrions avoir là-dessus.

Le sénateur Marsden: Je vous remercie.

Le président: Vous pourrez faire tenir les renseignements au greffier du comité qui nous les fera distribuer. La parole est maintenant au sénateur Balfour, suivi du sénateur Stewart.

Le sénateur Balfour: Merci, monsieur le président. Ma question s'ajoute à celles du sénateur Marsden. Elle concerne la suppression des FR, qui semble vous avoir causé quelques ennuis. Possédez-vous des études démographiques afin de donner aux membres du comité quelque idée sur la portée de cette disposition en ce qui concerne notamment les jeunes travailleurs, les plus susceptibles de changer d'emploi? Le problème était-il vraiment si sérieux? J'avoue que je ne me laisse jamais trop fortement impressionner par l'argument selon lequel il faut renoncer à faire quelque chose parce que ce serait trop difficile. Il me semble que toute mesure fiscale est forcément complexe. Pouvez-vous donner une idée de la gravité du problème?

M. McDermid: Voulez-vous vous charger de cette question, Keith?

M. Horner: Les facteurs de rectification consistent simplement à hausser le plafond de la somme que celui qui a décidé de racheter un régime de pension peut verser à un REER. Les FR ne s'appliquent pas lorsque, en changeant d'emploi, on transfère ses prestations à un autre régime de pension ou lorsqu'on transforme son régime en rente. La personne qui quitte un régime sans toucher de prestations ou dont les prestations sont inférieures aux cotisations qu'elle a payées compte tenu des FE qui ont été obligatoirement déclarés obtient une rectification à l'égard de son REER. Étant donné que les FE sont plus ou moins établis en fonction de la valeur moyenne des prestations tout au long de la carrière, ce qui est raisonnable pour l'ensemble de la carrière mais donne des rajustements beaucoup plus faibles en début de carrière à cause de la manière dont les prestations sont calculées à l'expiration d'un régime, les FR sont généralement plus élevés pour les jeunes travailleurs qui n'ont pas de droits acquis et qui ne récupèrent que leurs propres cotisations, de même que pour les personnes assez jeunes qui ont des droits acquis.

Les actuaires qui cherchaient à la fois à être équitables et à réduire la complexité du mécanisme se sont préoccupés entre autres du fait que les jeunes dont le plafond des cotisations à un REER connaît une hausse soudaine ne puissent pas en profiter parce qu'ils ne sont pas en âge de faire des économies ni, encore, d'utiliser pleinement les possibilités du report de cotisations; il leur a donc semblé plus efficace, comme allègement fiscal, de hausser le plafond des cotisations à un REER de tous les participants des régimes de pension agréés à prestations déterminées. Ils ont pensé que cela simplifierait le système, sans causer beaucoup de différence du point de vue de l'équité.

En matière d'équité, tout dépend, à vrai dire, de la façon de voir : soit qu'on estime que certains changent constamment

[Text]

change jobs and lose benefits or whether everyone does this it at some point in his life. If everyone goes through a state where he changes jobs and loses some benefits, then compensating everyone at \$400 a year, which was the quid pro quo for removing PARs, would work out to be reasonably fair, but if it is bunched in certain population groups, then it isn't so fair.

I really can't go too much beyond that. It is difficult to study this. You can look at some groups, like teachers and nurses, for example, who tend to always work in the same pension plan as long as they don't change provinces. They might leave the labour force and come back in and be able to restore their benefits, and they might not lose anything by not having the PAR. It applies more to groups like construction workers, and so on.

Senator Balfour: Rough justice in the name of simplicity.

Mr. Horner: Yes. The committee were of two minds on it and they did debate it. The big concern about complexity is with the first year when you have to implement the system and explain it to employees. It was decided that if we could make it simpler for now and get over that hurdle then we could make perhaps a more balanced judgment about whether PAR is necessary.

Senator Balfour: Fine-tune it down the road, in other words. Just on the timing of the bill, I notice that the bill was passed by the House of Commons on June 12. I don't know how long we are going to be around here, maybe a day or two days. What will be the result if you don't get your bill until October?

Mr. McDermid: We will probably have to either hold it off a year or withdraw the bill and start again. There is still a lot of complexity in the bill, Senator Balfour. We didn't remove all the complexities and there are major changes that have to be made by companies, businesses, and so on, because they have to do a reporting to Revenue Canada so that Revenue Canada can notify individuals how much RRSP room they have to contribute at the end of the year. One of the new provisions in here makes it mandatory to do that.

In order to do that type of thing you have to have some lead time to set up. There has been a tremendous amount of uncertainty in the pension field. I spoke to a couple of the pension groups over the last few months. There has been tremendous uncertainty and they are asking us to implement this legislation as quickly as we can so that they know where they are and can get ready for 1991.

I may be corrected but if we were held up to the fall I think it would be impossible for them to implement the legislation for 1991, and we would have to wait another year, and whether that would necessitate another bill I don't know. It certainly would if Parliament prorogued. It is very important that the bill be approved as soon as possible. We would like to have it, of course, before the summer break.

[Traduction]

d'emploi et perdent leurs prestations ou que chacun le fait à un certain moment dans sa vie. Si chacun passe par une phase où l'on change d'emploi et perd quelques avantages, il est assez juste de vouloir accorder une hausse générale de 400 \$ par année, mesure envisagée pour remplacer les FR, mais si le changement ne concerne que certains groupes, la mesure risque d'être inéquitable.

Je ne peux pas tellement en dire plus. C'est une question difficile à étudier. Prenons, par exemple, des groupes comme les enseignants et les infirmières qui tendent à cotiser toujours au même régime de retraite tant qu'ils ne changent pas de province. Ils peuvent cesser temporairement de travailler et, quand ils reprennent leur emploi, récupérer leurs droits à pension, si bien que la suppression des FR ne leur aura pas causé de préjudice. La question se pose davantage pour les travailleurs de la construction et ainsi de suite.

Le sénateur Balfour: Une justice rigoureuse au nom de la simplicité.

M. Horner: En effet. Les membres du comité étaient partagés et ils ont longuement débattu la question. À propos de complexité, le problème se pose la première année où le système est mis en œuvre à cause des explications qu'il faut donner aux employés; c'est pourquoi il a été décidé de simplifier le système pour l'instant et d'attendre pour être mieux en mesure de prendre une décision équilibrée en ce qui concerne la nécessité des FR.

Le sénateur Balfour: Autrement dit, on ajustera en cours de route. À propos du facteur temps, je constate que la Chambre a adopté le projet de loi le 12 juin. J'ignore combien de temps nous allons encore siéger; peut-être un ou deux jours. Qu'advient-il si le projet de loi n'est pas adopté avant octobre?

M. McDermid: Nous serons sans doute obligés d'en reporter la mise en œuvre à l'an prochain ou de retirer le projet de loi et de recommencer à neuf. La mesure demeure encore très complexe, Monsieur le sénateur. Nous n'avons pas aplani toutes les difficultés et il y aura des changements majeurs pour les sociétés, les entreprises et ainsi de suite qui devront rendre certains comptes à Revenu Canada afin que le ministère puisse informer les contribuables de la somme qu'il leur sera possible de verser à leur REER avant la fin de l'année. L'une des dispositions à l'étude prévoit cette obligation.

Il faut disposer du temps nécessaire pour prendre ces diverses mesures. La question des régimes de retraite baigne dans un lourd climat d'incertitude. J'ai pu m'entretenir avec certains groupes au cours des derniers mois. Ils trouvent cette incertitude déplorable et nous demandent de mettre le projet de loi en œuvre au plus tôt afin qu'ils sachent où ils en sont et puissent se préparer en vue de 1991.

À moins de me tromper, je crois que si l'adoption du projet de loi était reportée à l'automne, sa mise en œuvre ne pourrait pas se faire en 1991 et il faudrait attendre une autre année. J'ignore si cela exigerait le dépôt d'une nouvelle mesure législative. Il en serait ainsi en cas de prorogation du Parlement. Il est donc très important d'adopter le projet de loi sans tarder. Bien entendu, nous souhaitons qu'il le soit avant le congé estival.

[Text]

Senator Balfour: I will leave it to Senator Stewart to ask you why the bill is arriving here only at this late date.

Mr. McDermid: I can't answer that.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Minister, in your statement you say that the people who will be administering the bill need to know that Bill C-52 will not be subject to further delay. Where was the delay?

Mr. McDermid: There was considerable delay in getting the bill in the first place. We went out with a draft bill, and draft regulations, came back and changed it, and so on and so forth. Then it was held up in the House of Commons Finance Committee for some time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): When did it get first reading in the House of Commons?

Mr. Horner: January 22 or 23.

Mr. McDermid: Yes, it was very early this year.

Mr. Horner: I believe the Finance Committee was originally thinking of examining it earlier in the spring but the committee had a very heavy load and the hearings got deferred.

Mr. McDermid: That's where it was held up, Senator Stewart, in the Finance Committee, because of their workload. We are not laying blame on anyone. The committee did a thorough examination. They took their time and worked at it quite diligently.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand that the first reading was on December 13, 1989.

Mr. McDermid: The second reading debate started in January.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Is it fair to gather that the department is entirely satisfied with the bill as it has come back from the Finance Committee of the House of Commons?

Mr. McDermid: There was quite a bit of debate in committee and in the department. The department presented its bill and I presented it in the House on first reading and on second reading and there was a good debate. We are satisfied now that this bill will work. We have a review system in place. After three years the legislation will be given a thorough review to make sure it is doing what we think it should do. If amendments are to be made, we will be prepared to look at them at that time, but we are satisfied now that we have a pretty good bill here.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): What particular aspects of the administration of this measure will you be looking at in the review? What will you be watching? Where do you think there might be trouble? Perhaps that is a more direct way of putting it.

Mr. McDermid: The Finance Committee of the House of Commons, in their Eighth Report, unanimously said they would take a full review of the workings of the new system. So

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Je vais laisser au sénateur Stewart le soin de vous demander pourquoi nous sommes saisis aussi tard de cette mesure.

M. McDermid: Je ne puis vous répondre là-dessus.

Le président: La parole est au sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le ministre, vous avez dit, dans votre exposé, que les répondants des régimes doivent être certains que le projet de loi C-52 ne subira pas un autre délai. Comment s'explique ce retard?

M. McDermid: La présentation du projet de loi a pris beaucoup de temps. Nous avons eu un avant-projet de loi, puis les propositions de règlement nous sont revenues, ce qui a modifié le projet de loi, et ainsi de suite. Ensuite, le Comité des finances de la Chambre a retenu la mesure pendant quelque temps.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Quand a-t-elle été lue pour la première fois à la Chambre?

M. Horner: Le 22 ou le 23 janvier.

M. McDermid: Oui, c'était au tout début de l'année.

M. Horner: Je crois que le Comité des finances avait l'intention de l'étudier au début du printemps mais, comme il a été très occupé, il a dû remettre les audiences à plus tard.

M. McDermid: Voilà la raison du retard, Monsieur. C'est parce que le Comité des finances était débordé. Nous ne voulons pas blâmer qui que ce soit. Le comité a fait un examen approfondi. Il a pris son temps et s'est montré très consciencieux.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je croyais que la première lecture avait eu lieu le 13 décembre 1989.

M. McDermid: Le débat en deuxième lecture a commencé en janvier.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): A-t-on raison de croire que le ministère est pleinement satisfait du projet de loi après l'étude effectuée par le Comité des finances de la Chambre?

M. McDermid: Le projet de loi a été longuement débattu au comité et au ministère. C'est le ministère qui l'a présenté, et je l'ai déposé en première lecture à la Chambre. Il a fait l'objet d'un vigoureux débat lors de la deuxième lecture. Nous sommes maintenant persuadés de sa valeur. Nous avons prévu un système d'examen. Après trois ans, la loi sera examinée en profondeur afin de savoir si elle fonctionne comme il se doit. S'il faut y apporter des modifications, il sera toujours temps de le faire mais, pour l'instant, nous sommes très satisfaits du projet de loi.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Sur quels aspects de la mise en application l'examen doit-il porter en particulier? Qu'allez-vous surveiller de près? Pour m'exprimer de manière plus directe, quels en sont les points sensibles, à votre avis?

M. McDermid: Dans son huitième rapport, le Comité des finances de la Chambre des communes est tombé d'accord sur la tenue d'un examen complet du fonctionnement du nouveau

[Text]

I would imagine they will be looking at the whole new system when it is in place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I understand what you are doing but I want to know where you and your department think that such a review should focus.

Mr. McDermid: The committee called for the review and said they are going to do it and we are pleased that they are going to do it. We are going to look at the whole system. One of the areas they will look at is, of course, the PAR situation. That is one area they will take a look at because they changed that from what was originally proposed. They took the complexity out of it and maybe took a little fairness out of it at the same time.

That will be one area we will want them to look at with some special attention, but generally we want to make sure that what we have proposed is working in the way we think it should for the benefit of Canadians.

Mr. Horner: One of the features that the committee would like to look at in a couple of dimensions is the situation of plan sponsors. What are the ongoing compliance costs? Do they seem reasonable? Are there further simplifications that would now seem justified or, as you suggested, can we go the other way and introduce a bit more fairness?

There is also the question of pressures on plans themselves, how plans may be changing. There has been an issue not just with this measure but even more with the other parts of pension reform—in particular, pension standards—about shifts from defined benefit plans to money purchase type of plans, and so on. That is one area that they would be looking at.

We would also be looking, not just in a review in three years but on an on-going basis, at how effective a number of measures in this bill are in terms of closing loopholes. Have we done the trick or are there other new leaks that have sprung?

Mr. McDermid: That's right.

Mr. Horner: I guess that's the perennial job of the Finance Department. Finally, there is the consideration that the carry-forward is a new, unprecedented kind of feature. A third-year review might be too early to really tell what sort of effect that is having. However, we are starting to work on ensuring that we can get a statistical base in the taxation statistics so we can see how people are using the system, and what the basis is for saying what effect it is having in terms of a profile pattern for both pension saving and RRSP saving together. So those are some of the items that will be looked at, but I am not sure what the committee will end up having its main focus on at that time.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Stollery.

Senator Stollery: No thank you, Mr. Chairman.

Mr. McDermid: He is too young.

[Traduction]

système. Par conséquent, je suppose qu'il examinera le système en entier après sa mise en œuvre.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Je comprends, mais je veux savoir quels seront, pour vous et votre ministère, les points les plus importants.

M. McDermid: Le comité a exigé cet examen et s'est engagé à le réaliser, ce dont nous nous réjouissons. Nous allons examiner l'ensemble du système. L'un des points à l'étude sera, bien entendu, la question des FR. Le comité va s'y intéresser en particulier parce qu'il a lui-même fait modifier les dispositions initiales. En voulant simplifier le tout, il a peut-être privé le système d'une certaine dose d'équité.

Nous allons sûrement insister pour que la question soit étudiée en particulier mais, dans l'ensemble, nous voulons nous assurer que la mesure que nous avons présentée fonctionne comme il se doit dans l'intérêt des Canadiens.

M. Horner: Le comité devra notamment étudier en long et en large la question des répondants des régimes. Combien leur en coûte-t-il, entre autres, pour se conformer au système? Ces dépenses sont-elles raisonnables? De nouvelles mesures de simplification sont-elles justifiées ou, ainsi que vous le souhaitez, ne pourrait-on pas chercher à rendre le système encore plus équitable?

Il y a aussi la question des pressions exercées sur les régimes, la modification de ces derniers. Non seulement dans le cadre de cette mesure mais en vertu de la réforme des pensions, on s'est beaucoup préoccupé de la question des normes, de la tendance à passer d'un régime à prestations déterminées à un régime de rente, par exemple, et ainsi de suite. Voilà un domaine auquel le comité devra s'intéresser.

À plus ou moins long terme et non pas simplement lors de l'examen, dans trois ans, nous allons étudier certaines dispositions du projet de loi pour savoir dans quelle mesure elles permettent de supprimer les échappatoires. Aurons-nous eu raison des échappatoires ou y en a-t-il eu de nouvelles de créées?

M. McDermid: En effet.

M. Horner: Voilà sans doute la mission permanente du Comité des finances. Mentionnons, enfin, le mécanisme de report qui constitue un facteur tout à fait nouveau et sans précédent jusqu'ici. Il sera peut-être encore trop tôt, dans trois ans, pour en connaître vraiment les effets. Néanmoins, nous voulons déjà nous assurer que les données fiscales nous fournissent une base statistique qui nous renseigne sur l'utilisation du système par les contribuables, et nous tentons de définir quelle base nous permettrait de dresser le profil général des cotisations aux régimes de pension et aux REER. Voilà certains points qui seront examinés mais j'ignore au juste, pour l'instant, sur quels aspects précis le comité voudra alors se concentrer.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Merci, Monsieur le président.

Le président: La parole est au sénateur Stollery.

Le sénateur Stollery: Mais non, Monsieur le président.

M. McDermid: Il est trop jeune.

[Text]

Senator Stollery: Mr. Chairman, in 1981 there was a pension conference and I went to it. At that time I was a Member of Parliament and I found it so blindingly confusing that I wrote a newsletter to my constituents. To this day, whenever I want to understand the subject, I have to look back and read my own newsletter. So I leave well enough alone.

Mr. McDermid: Exactly. I know the feeling.

The Chairman: Usually in a bill like this one the regulations are more important than the bill itself. What about the regulations? Are they with the bill?

Mr. Horner: Yes. First of all, a set of regulations was released as an exposure draft in 1988. The bill was tabled in December 1989 with a full package of regulations and explanatory notes. The House of Commons Finance Committee recommended a number of changes to the regulations, including, for example, the one for providing better accommodation for parenting leave, and the minister agreed to go through with those. Assuming that the bill receives Royal Assent, we will be making changes to the regulations as soon as we can in order to get a final package ready for promulgation.

The Chairman: I know there must be many regulations and the minister has indicated they will form a heavy volume. Having been in the field of income tax, and so on, I know that regulations are often more important than the bill itself. I am just wondering if we shouldn't have a look at the regulations at some time. We have already received objections to the amendments that were made in the House of Commons, and I intend to hear those people as soon as possible. We will have a camera meeting to organize the business of the committee with respect to this bill, but I don't believe that the minister can rely on having the bill tomorrow or Thursday because I understand that we will be adjourning tomorrow or Thursday.

Mr. McDermid: Mr. Chairman, let me try again because if we don't get it this week we are obviously not going to get it until October and then it will be far too late to come into play for January 1, 1991. Let me say that those who objected to the removal of the PARs have indicated to us that they are satisfied with the provision for a review of the system after three years. They are satisfied to give it a try and to revisit that particular aspect they are upset with. That's the only aspect they are upset with, by the way.

As I understand it, these are actuaries, not companies and so on, and actuaries are like accountants and lawyers. You can get different opinions from them. Our actuary who was hired by the Finance Committee recommended that they go this route. If you bring in the people who object to it, I would suggest that you also bring in the people who support it, because different actuaries will give you different pictures.

What I am saying is that the Finance Committee went through this thoroughly and a unanimous decision was taken by the committee, and the third-year review which has been

[Traduction]

Le sénateur Stollery: En 1981, Monsieur le président, j'ai assisté à une conférence sur les pensions. À cette époque, j'étais député. J'en suis sorti tellement déboussolé que j'ai rédigé une lettre circulaire pour mes électeurs. Aujourd'hui encore, quand je veux comprendre quoi que ce soit dans ce domaine, je relis cette lettre. Je me débrouille assez bien seul.

M. McDermid: Je sais parfaitement ce que vous ressentez.

Le président: D'habitude, dans un cas comme celui-ci, le règlement d'application est encore plus important que le projet de loi. Qu'en est-il en l'occurrence? Le règlement accompagne-t-il le projet de loi?

M. Horner: Oui. On en a d'abord publié une première version en 1988, pour donner une idée. Quand le projet de loi a été déposé, en décembre, il était accompagné du règlement complet et de notes explicatives. Le Comité des finances de la Chambre des communes a recommandé diverses modifications, notamment en ce qui concerne le congé parental, et le ministre était d'accord. Si la mesure reçoit la sanction royale, nous modifierons dans les plus brefs délais son règlement d'application afin que tout soit prêt pour la promulgation.

Le président: Le règlement comporte de nombreuses dispositions et le ministre a laissé entendre qu'il serait volumineux. Je sais, pour avoir travaillé dans le domaine de l'impôt sur le revenu et ainsi de suite, qu'un règlement d'application est souvent plus important que la mesure elle-même. Je me demande si nous ne devrions pas étudier le règlement en cause. Nous avons reçu des avis d'opposition aux modifications que la Chambre a apportées, et j'ai l'intention d'entendre au plus tôt le témoignage des personnes concernées. Le comité va se réunir à huis clos pour organiser ses travaux relatifs au projet de loi, si bien que je ne peux pas promettre au ministre que nous adopterons la mesure d'ici jeudi puisqu'il est question que nous ajournions demain ou après-demain.

M. McDermid: Permettez-moi de revenir à la charge, Monsieur le président, car si le projet de loi n'est pas adopté cette semaine, cela ira au mois d'octobre et il sera alors beaucoup trop tard pour préparer sa mise en œuvre au 1^{er} janvier 1991. Je vous signale que ceux qui s'étaient opposés à la suppression des FR se sont dits satisfaits de la disposition prévoyant un examen du système après trois ans. Ils acceptent d'accorder une première chance à cette mesure puisque la question qui les préoccupe fera l'objet d'un examen. À propos, c'est d'ailleurs la seule question qui les préoccupe.

À ce que je sache, l'opposition provient non des entreprises mais des actuaires, et ces gens sont comme les comptables et les avocats. Ils ne sont pas tous unanimes sur un sujet donné. Un actuaire dont le Comité des finances avait retenu les services était d'accord avec la proposition à l'étude. Si vous entendez des adversaires de la mesure, je vous conseille d'entendre aussi des personnes qui lui sont favorables car, là-dessus, les avis des actuaires sont partagés.

En fait, le Comité des finances a étudié la question en profondeur et abouti à une décision unanime. Je suis persuadé que l'examen que le comité et le gouvernement se sont engagés à

[Text]

committed to by the Finance Committee and by the government will satisfy their concerns at this time.

The Chairman: That is not what I have heard from some people, and even a judge from Saskatchewan has said he doesn't agree with the bill because there is a retroactive clause in it. So I think we will have to hear some evidence. We could start in July if the members of this committee agree, but I am not ready to give you the bill tomorrow, that's for sure, unless I hear that the objections to the bill are not in conflict with what you say. I believe what you say, of course, but clauses in a bill can be interpreted differently by different people, and I would like to be very clear on this issue.

Mr. McDermid: May I ask you a question? Why is the judge objecting? Is he objecting to his particular pension?

The Chairman: He is objecting to the retroactive clause.

Mr. McDermid: With respect to his pension?

The Chairman: In Bill C-52.

Mr. McDermid: It doesn't pertain to the judges. They have a separate—

The Chairman: You see I don't know if I should believe you or believe the judge, but if I hear the judge I'll know. I am sure the members don't want to stall the passage of this bill but we are facing something that is not in our control. The Senate is going to adjourn. The committee is ready to come back some time this summer and give you the bill as soon as possible. I don't see what else we can do now, unless there is a motion made and passed to approve the bill right now without even examining it, which is not the way we conduct our business in the Senate.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Mr. Chairman, may I explore the question of timing? Here we are in the last Tuesday in June. I think you are right, Mr. Chairman, that there is no general sentiment to resist the bill. It is a question of assuring ourselves that we have done our work. Suppose we were to come back in two weeks' time and hear witnesses. Even if we were satisfied at that time with our examination of the bill, I suppose the problem then would be giving the bill Royal Assent.

The Chairman: Senator, perhaps we should meet camera to discuss all these points.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes, but I just wanted to see if Mr. McDermid could perhaps help us on this. He seems to indicate that the members of the House of Commons are going away for a long summer. I am sure they deserve to. I don't begrudge them that. However, it seems to me it should be possible to arrange some procedure, perhaps the Speakers calling enough members and senators back to have Royal Assent.

Senator Balfour: Why don't we discuss this camera?

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): I think the minister ought to know what kind of solutions are available.

[Traduction]

effectuer après trois ans calmera pour l'instant les inquiétudes exprimées.

Le président: Ce n'est pas mon impression. Il y a même un juge de la Saskatchewan qui s'oppose au projet de loi parce qu'il comporte une disposition de rétroactivité. Nous serons donc obligés de recevoir des témoignages. Nous pourrions commencer en juillet si les membres du comité sont d'accord, mais je ne suis certes pas disposé à adopter le projet de loi dès demain, sauf si j'entends dire que les objections sont résolues pour les raisons que vous avez invoquées. Je vous crois sur parole, bien sûr, mais je tiens à ce qu'on comprenne que les dispositions d'un projet de loi peuvent donner lieu à beaucoup d'interprétations.

M. McDermid: Puis-je vous poser une question? Pourquoi le juge s'oppose-t-il au projet de loi? Est-ce pour sa propre pension de retraite?

Le président: Il s'oppose à la disposition de rétroactivité.

M. McDermid: En ce qui concerne sa propre pension de retraite?

Le président: En ce qui concerne le projet de loi C-52.

M. McDermid: Cette mesure ne concerne pas les juges. Il en existe une, distincte...

Le président: J'ignore, voyez-vous, qui de vous ou du juge a raison, mais si j'entends ce dernier je le saurai. Les membres du comité ne cherchent pas à faire obstacle au projet de loi. J'en suis sûr, mais la situation ne dépend pas de notre volonté. Le Sénat est sur le point de s'ajourner. Le comité est disposé à revenir siéger cet été et à vous renvoyer le projet de loi aussitôt que possible. Je ne vois pas ce que nous pourrions faire d'autre, à moins que quelqu'un propose d'adopter le projet de loi dès maintenant sans même l'avoir étudié, mais ce n'est pas ainsi que nous procédons au Sénat.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Monsieur le président, puis-je parler de la question de temps? Nous voici rendus au dernier mardi de juin. Vous avez raison de dire qu'il ne s'agit pas de faire obstacle au projet de loi. Nous cherchons simplement à faire notre travail. Supposons que nous revenons dans deux semaines pour entendre des témoignages. Même si nous décidions à ce moment de mettre fin à notre étude du projet de loi, il resterait à lui donner la sanction royale.

Le président: Nous devrions peut-être, Monsieur, débattre ces questions à huis clos.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Oui, mais je me demandais si M. McDermid ne pouvait pas nous aider à ce sujet. Il a l'air de dire que les députés s'apprêtent à prendre de longues vacances. Ils l'ont bien mérité et je ne leur en veux pas. Toutefois, nous pourrions peut-être nous entendre sur une question de procédure, de sorte que le Président de la Chambre et celui du Sénat rappellent un nombre suffisant de députés et de sénateurs pour permettre de donner la sanction royale.

Le sénateur Balfour: Pourquoi ne pas discuter de cela à huis clos?

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Le ministre doit bien savoir quelles sont les possibilités.

[Text]

Senator Balfour: I would feel very badly if we delayed this bill. If as a consequence of our actions we were to delay this bill for one year, it would have a very severe economic impact on a great many Canadians.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Senator, you say "if we delay the bill".

Senator Balfour: I know exactly where you are coming from but I take some comfort in the fact that there is a third-year review mechanism in place.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Balfour: It means that nothing is engraved in stone. I resent, as I think you resent, having complicated legislation thrown at us at the eleventh hour.

Senator Stewart (Antigonish-Guysborough): Yes.

Senator Balfour: It always seems to happen, but it seems to me we have to balance things here and not be responsible for doing something that is going to have a serious effect on a great many Canadian taxpayers.

The Chairman: When I was in the chamber I made a motion to have this committee sit this evening at 6 o'clock because the Senate was going to continue sitting. One of your colleagues objected to our sitting tonight and so I informed him that I had no guarantee that the minister could come back later to discuss this bill. It would seem that your colleagues are not too interested in the bill because you are the only one here. All the others are missing, and so you can't blame the Liberals. We were going to have a quorum of just Liberal senators before you came into the room. We are ready to help as much as possible to get Bill C-52 through, but I don't like to be rushed and that is what is happening now.

Mr. McDermid: Mr. Chairman, may I correct the record with respect to the judge's objection to the bill? I don't know when that came in to you. It is a provincial court judge, not a federal court judge.

The Chairman: Yes, I know.

Mr. McDermid: There was a retroactive clause in the bill that affected their pensions. That has been removed because we didn't know they were getting this \$7,500 a year. That retroactivity has been taken out of the regulation.

The Chairman: The letter is dated June 21 and it refers to section 146(5).

Mr. McDermid: I will let Mr. Horner speak to this.

The Chairman: The expert.

Mr. McDermid: Absolutely.

Mr. Horner: Paragraph 146(5) determines RRSP limits. They are determined either as \$3,500 for people in pension plans or \$7,500 for people not in pension plans, with percentage limits. When we drafted this legislation there was a ruling in Revenue Canada that we were unaware of. It provided some provincial judges with \$7,500, even though they were in a pension plan. There was really no basis for this ruling.

[Traduction]

Le sénateur Balfour: Je trouverais regrettable de retarder l'adoption de ce projet de loi. Si nous devons, par notre faute, en retarder d'un an la mise en œuvre, un très grand nombre de Canadiens en subiraient de graves conséquences financières.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Vous parlez, monsieur, de «retarder l'adoption de ce projet de loi».

Le sénateur Balfour: Je vous vois venir, mais je me console à l'idée qu'il y a un examen de prévu après trois ans.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): En effet.

Le sénateur Balfour: Il n'y a donc rien de coulé dans le béton. Je déplore tout comme vous, probablement, le fait qu'on nous renvoie à la onzième heure un projet de loi aussi compliqué.

Le sénateur Stewart (Antigonish-Guysborough): Bien sûr.

Le sénateur Balfour: C'est toujours ainsi, il me semble, mais je crois qu'il nous faut tout bien peser afin de ne pas porter la responsabilité des effets néfastes qui pourraient en résulter pour un très grand nombre de contribuables canadiens.

Le président: Au Sénat, tout à l'heure, j'ai présenté une motion prévoyant que notre comité siégerait ce soir à 18 heures puisque le Sénat devait poursuivre ses travaux. Comme l'un de vos collègues s'y opposait, je lui ai fait valoir que le ministre ne serait peut-être pas disponible plus tard pour comparaître. Vos collègues ne me semblent pas très intéressés au projet de loi puisque vous êtes leur seul représentant. Comme les autres sont absents, on ne peut donc pas blâmer les libéraux. Si vous n'étiez pas arrivé, le quorum se serait composé uniquement de sénateurs libéraux. Nous voulons faire de notre mieux pour que le projet de loi C-52 soit adopté, mais je déteste me sentir coincé comme maintenant.

M. McDermid: Me permettez-vous, monsieur le président, de rectifier les faits en ce qui concerne l'opposition d'un juge au projet de loi? J'ignore quand vous en avez pris connaissance. Il s'agit d'un juge d'une cour provinciale et non fédérale.

Le président: Je sais.

M. McDermid: Le projet de loi renfermait une disposition de rétroactivité qui s'appliquait aussi aux pensions de retraite des juges. Elle a été supprimée, car nous ne savions pas qu'ils avaient droit à 7 500 \$ par année. La rétroactivité en question a été retranchée du règlement.

Le président: La lettre est datée du 21 juin et concerne le paragraphe 146(5).

M. McDermid: Je vais m'en remettre à M. Horner.

Le président: Le spécialiste.

M. McDermid: Absolument.

M. Horner: Le paragraphe 146(5) fixe le plafond des cotisations à un REER. Il s'agit de 3 500 \$ pour les cotisants à un régime de retraite, et de 7 500 \$ ou d'un certain pourcentage pour ceux qui n'ont pas de régime de retraite. En rédigeant le projet de loi, nous n'étions pas au courant de l'existence d'une certaine règle à Revenu Canada. Celle-ci accorde à certains juges provinciaux un plafond de 7 500 \$ même s'ils cotisent à un régime de retraite. Cette règle n'est pas vraiment fondée.

[Text]

We made a change to paragraph 146(5) to solve a different problem, one that had nothing to do with judges. That change was effective for the tax years 1987 through 1989 and when it became apparent that some people were caught by this, people we hadn't known about, we looked at the issue and a second reading amendment was made to have effect only in 1989, that is the tax year during which the legislation was tabled, and 1990. A person who had made a contribution in 1989, because he didn't know about the change, or for some other reason, could remove his RRSP contribution without any penalty. So there is no harm to the taxpayer and it has no true retroactive effect. We considered making it effective only in 1990 or later, but that could have led to revenue costs of \$100 million a year because the ruling would have had to have been extended to every plan in the country that is funded through a consolidated revenue fund. Every public servant in Canada, in Ontario and Quebec and all the other provinces, would have been eligible to contribute \$7,500 if we hadn't maintained that change. So we made it non-retroactive but perhaps not in as generous a fashion as the taxpayer would have liked.

Mr. McDermid: All my staff here think it is a wonderful idea. They would love to be able to do that.

The Chairman: Apparently it was not appreciated. They said they have already taken advantage of the income tax for 1989, 1990 and even for 1991, and because it is retroactive they will have to pay tax now on what they claimed at that time.

Mr. McDermid: Do you want comment on that?

The Chairman: I don't care. If you want to comment, go ahead. It would be on the record and I could write back to the judge and send him your answer.

Senator Balfour: You said you eliminated the retroactive feature.

Mr. Horner: That's correct.

Senator Balfour: So there is no retroactivity.

Mr. Horner: Someone may have gone ahead and made a contribution for the 1989 taxation year, not having seen the change which was released in December 1989. Most contributions are made in January or February of the year following the taxation year, as you know, but someone may not have seen the change made in December. He wouldn't get a deduction for that tax, but he wouldn't be penalized in any way. He would be subject to the restriction for 1989 like everybody else.

The Chairman: Anyway, it is up to the committee members to decide what they want to do. I am in their hands.

Mr. McDermid: Absolutely.

The Chairman: We will let you know after our meeting tonight what we are going to do with Bill C-52. Senator Marsden.

[Traduction]

Nous avons modifié le paragraphe 146(5) afin de résoudre un problème qui ne concerne pas du tout les juges. La disposition devait s'appliquer aux années d'imposition 1987 à 1989, mais nous avons constaté qu'elle était au détriment de certaines personnes dont nous ignorions jusque-là la situation. Après avoir étudié la question, il y a eu une modification d'apportée en deuxième lecture pour que la disposition ne s'applique qu'à l'année d'imposition 1989, au cours de laquelle la mesure a été déposée, et à 1990. Le contribuable qui, pour une raison quelconque, notamment parce qu'il n'était pas au courant du changement, aurait cotisé à un REER en 1989 peut retirer la somme en question sans être pénalisé. Cette personne ne subit donc aucun tort et la disposition n'a pas vraiment d'effet rétroactif. Nous avons songé à la rendre effective en 1990 seulement, voire plus tard, mais cela aurait pu provoquer un manque à gagner annuel de 100 millions de dollars parce qu'il aurait fallu appliquer cette règle à tout régime de retraite financé par le Trésor. Sans cette modification, tout fonctionnaire canadien, qu'il soit au service du gouvernement fédéral ou d'un gouvernement provincial comme celui de l'Ontario ou du Québec, aurait eu la possibilité de verser 7 500 \$ à son REER. Nous avons donc rendu la disposition rétroactive, mais sans nous montrer aussi généreux que les contribuables l'auraient sans doute souhaité.

M. McDermid: Tous mes collaborateurs auraient été très en faveur. Ils auraient beaucoup aimé avoir cette chance.

Le président: La modification ne semble pas très appréciée. Certains ont profité de la déduction fiscale pour les années d'imposition 1989, 1990 et même 1991, mais cette disposition rétroactive va maintenant les obliger à payer de l'impôt sur les déductions qu'on leur avait consenties.

M. McDermid: Voulez-vous des observations à ce sujet?

Le président: Ça ne me dérange pas. Faites-en si vous voulez. Elles seront versées au compte rendu et je pourrai écrire au juge pour lui faire part de votre réponse.

Le sénateur Balfour: Vous dites avoir supprimé le caractère rétroactif.

M. Horner: En effet.

Le sénateur Balfour: Il n'y a donc plus de rétroactivité.

M. Horner: Quelqu'un pourrait avoir versé une cotisation sans être au courant de la modification qui a été publiée en décembre. Comme vous le savez, la plupart des cotisations sont faites en janvier ou février, mais il se peut qu'on ait ignoré l'existence de cette modification. Il n'y aura pas de déduction fiscale à l'égard de la somme en question, mais le contribuable ne sera pas non plus pénalisé. En ce qui concerne 1989, il devra comme tout le monde se soumettre à la règle.

Le président: Quoi qu'il en soit, ce sont les membres du comité qui ont le dernier mot. Je suis à leur service.

M. McDermid: Parfaitement.

Le président: Après notre séance de ce soir, nous vous ferons connaître notre décision au sujet du projet de loi C-52. La parole est au sénateur Marsden.

[Text]

Senator Marsden: Mr. Chairman, I assume we can be in touch with these witnesses again if there are questions that arise as a result of our discussion this evening.

Mr. McDermid: Absolutely. I will be here for probably the balance of the week, the way things are going now.

Senator Marsden: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I thank you, Mr. McDermid, and the other witnesses.

Mr. McDermid: Thank you, Mr. Chairman. I appreciate the courtesy I always receive here.

The committee continued *in camera*.

Upon resuming.

The Chairman: We have heard from the minister that it is urgent that Bill C-52 pass, and we have been discussing that at length. I need a motion to pass the bill with comments that were agreed on. Do I have a motion?

Senator Stewart: Perhaps we could inform Senator Phillips of the comments.

Mr. Ketchum: We would like to study the impact of the amendments proposed by the House of Commons committee and accepted by the House at third reading. Those particularly relate to the removal of something called the pension adjustment reversal.

We would like to study the impact of the legislation on the pension opportunities for women who are currently in the labour force and who are 40 years or over. We would like to study the impact on small employers who may be given an incentive to abandon defined benefit pension plans. We would like to study aspects of portability or any other matters that are deemed appropriate and related to those.

Senator Phillips: These would merely be attached to the report; is that correct?

The Chairman: These would be comments when we report the bill without amendments.

Senator Stewart: Are we asking for a reference at this time? We cannot do this without authorization from the Senate.

The Chairman: I will have to ask leave to move the concurrence of the report.

Senator Stewart: Yes, and that the committee be authorized to do such and such. Are you going to need money for this?

The Chairman: Yes, I will need money. I will need a consultant who is familiar with Bill C-52. Mr. François Vachon has attended all of the sittings of the House on Bill C-52 in order to advise his clients. A budget was prepared. I need authorization to pay the fees for this person.

Senator Simard: How much money are you talking about?

The Chairman: He is asking a fixed sum per day plus travelling expenses from Montreal to Ottawa.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, je suppose que nous pourrions communiquer avec les témoins s'il nous reste des questions après nos délibérations de ce soir.

M. McDermid: Absolument. Étant donné la situation, je serai sans doute ici toute la semaine.

Le sénateur Marsden: Merci, Monsieur le président.

Le président: Je remercie M. McDermid et les autres témoins.

M. McDermid: Merci, Monsieur le président. Vous nous manifestez toujours beaucoup de courtoisie.

La séance du comité se poursuit à huis clos.

Reprise de la séance.

Le président: Le ministre nous a dit qu'il était urgent d'adopter le projet de loi C-52 et nous avons débattu la question en profondeur. J'ai besoin d'une motion en vue d'adopter le projet de loi avec les observations dont nous sommes convenus. Quelqu'un veut-il la présenter?

Le sénateur Stewart: Il faudrait peut-être mettre le sénateur Phillips au courant de ces observations.

M. Ketchum: Nous souhaitons étudier la portée des modifications que le comité de la Chambre des communes a proposées et que la Chambre a adoptées en troisième lecture. Celles-ci concernent en particulier la suppression de ce qu'on nomme les facteurs de rectification.

Nous souhaitons étudier la portée de la loi sur les pensions de retraite des femmes qui font actuellement partie de la population active et qui sont âgées de 40 ans et plus. Nous souhaitons aussi en étudier la portée sur les petits employeurs qui pourraient être encouragés à abandonner les régimes de pension à prestations déterminées. Nous voulons également étudier les questions de transférabilité et toute question connexe qui puisse sembler appropriée.

Le sénateur Phillips: Ces observations seraient simplement annexées au rapport, n'est-ce pas?

Le président: Ce sont des observations que nous ferons en renvoyant le projet de loi sans modifications.

Le sénateur Stewart: S'agit-il de demander un renvoi? Nous ne pouvons pas le faire sans l'autorisation du Sénat.

Le président: Je vais devoir demander la permission de proposer l'adoption du rapport.

Le sénateur Stewart: Et l'autorisation pour que le comité prenne les dispositions voulues. Aurons-nous besoin d'argent pour cela?

Le président: Oui, il en faudra. J'aurai besoin d'un consultant qui connaît le projet de loi C-52. M. François Vachon a assisté à toutes les séances de la Chambre portant sur le projet de loi C-52, pour être en mesure de conseiller ses clients. Un budget de dépenses a été établi. J'ai besoin d'une autorisation pour régler les honoraires de cette personne.

Le sénateur Simard: De quelle somme s'agit-il?

Le président: Il demande une somme fixe par jour et des frais de déplacement entre Montréal et Ottawa.

[Text]

Senator Stewart: Do you have any idea how long this may take?

The Chairman: I do not.

Senator Phillips: When would this study commence?

The Chairman: We would ask him to start as soon as possible. I will ask the consultant to work part of the month of August. Then we could deal with the report when we come back in September.

It is a little late to submit a budget, but the chairman of the Internal Economy committee has authority to release sums up to \$10,000 for urgent purposes such as this. We could use a portion of that money to pay the consultant. Then we would not have to submit a budget and wait for a response.

Senator Simard: Do you not need a reference from the house?

The Chairman: Yes.

Senator Simard: Let us ask for a reference from the house and the budget can stand after you make a request.

The Chairman: We have budgeted as if we were going to study the bill. The budget we prepared is 25 days at \$1,000 per day. It may be only 15 or 20 days. We thought that would cover August 1, 1990 to September 15, 1990. If \$10,000 is authorized, that does not mean we will spend it all.

Senator Simard: You are saying that you estimate you may need \$10,000?

The Chairman: Yes.

Senator Phillips: If more is needed, we can apply in the fall.

The Chairman: We will be sitting at that time.

The Clerk of the Committee: May I have a motion to report the bill without amendment?

Senator Simard: I so move.

The Chairman: I would like the record to show that I do not agree that we report the bill, but the majority of the committee members are in favour of my doing so.

The Clerk of the Committee: The motion is that the bill be reported without amendment, but with comment and recommendation, on division.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: May I have a motion to employ a consultant?

Senator Marsden: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Simard: Yes. Is that implied that we may be called as a committee to sit in August?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Avez-vous une idée du temps qu'il lui faudra?

Le président: Je l'ignore.

Le sénateur Phillips: Quand doit-il commencer son travail?

Le président: Ce devrait être au plus tôt. Je vais lui demander de travailler une partie du mois d'août afin que le rapport soit disponible pour la rentrée, en septembre.

Il est un peu tard pour présenter un budget de dépenses, mais le président du Comité de la régie interne a le pouvoir de débloquer jusqu'à concurrence de 10 000 \$ pour des questions urgentes de cette nature. Une partie de cet argent pourrait servir à payer les services du consultant. Nous ne serions donc pas tenus de présenter un budget de dépenses et d'attendre la réponse.

Le sénateur Simard: Ne faut-il pas un renvoi du Sénat?

Le président: Oui.

Le sénateur Simard: Demandons ce renvoi et le budget sera fixé après avoir fait la demande.

Le président: Nous avons établi les dépenses comme si nous devions étudier le projet de loi. Nous avons prévu 25 jours à raison de 1 000 \$ par jour. L'étude pourrait ne durer que 15 ou 20 jours. Elle aurait lieu entre le 1^{er} août et le 15 septembre 1990. Il n'est pas dit que nous dépenserons les 10 000 \$ autorisés.

Le sénateur Simard: Vous estimez donc avoir besoin de 10 000 \$?

Le président: Oui.

Le sénateur Phillips: S'il en faut plus, nous ferons une demande à l'automne.

Le président: La session aura alors repris.

Le greffier du comité: Il me faut une motion en vue de renvoyer le projet de loi sans modification.

Le sénateur Simard: J'en fais la proposition.

Le président: Je tiens à signaler que je ne suis pas d'accord pour renvoyer le projet de loi, mais je le fais à la demande de la majorité des membres du comité.

Le greffier du comité: La motion prévoit le renvoi du projet de loi sans modification mais accompagné d'observations et avec dissidence.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le greffier du comité: Puis-je avoir une motion en vue d'embaucher un consultant?

Le sénateur Marsden: J'en fais la proposition.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Simard: En effet. Est-ce à dire que les membres du comité pourraient être convoqués au mois d'août?

[Text]

The Chairman: No. The committee that was called for Thursday, June 28 will be cancelled. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I would like to put another motion before the committee. The officials from National Revenue did not satisfy our questions, so we heard from witnesses who made significant points. My motion is that their expenses be paid.

The Chairman: How many people are you talking about?

Senator Marsden: There were three witnesses.

Senator Simard: Is that the Insolvency Association?

Senator Marsden: Yes.

Senator Simard: Are they based in Ottawa or Toronto?

Senator Marsden: One of them is based in Toronto. The other one came from Vancouver. However, he was here for another reason. I am not suggesting that we pay those expenses already paid, but to the extent that they were out of pocket. They made very good points on that bill.

Senator Simard: Are we not setting a precedent to pay for witnesses who appear before us representing an association?

Senator Marsden: I agree, but perhaps I will phrase it slightly differently. It is my understanding that their association was not paying their expenses. I believe they were paying their expenses out of their own individual pockets.

The Chairman: If we ask people to appear, then we have a responsibility to pay their expenses. However, it was they who said they would like to appear and we agreed.

On the other hand, I do not mind if you pass the motion, so long as it does not set a precedent for other witnesses.

Senator Stewart: Let me tell you about another situation in the Fisheries Committee. We were anxious to hear from the President or the Vice-President of Clearwater Fine Foods from Halifax. Clearwater made an inquiry as to expenses. They were told that since this was a matter of interest to their company they should be prepared to come on their own. They were also told that we paid for witnesses where we were almost at the point of summoning them under subpoena. I thought that was the Senate's practice.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I would like to make my motion. You may all vote against it or rule it out of order. I believe that the expenses of the three witnesses be paid, provided that their professional association is not paying them.

The Chairman: And provided it does not set a precedent, which could be used by other organizations.

Senator Marsden: That is fine.

Senator Phillips: I will go along with it, provided it is not considered a precedent.

[Traduction]

Le président: Non. La séance prévue pour le jeudi 28 juin sera annulée. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'ai une autre motion à présenter au comité. Comme les fonctionnaires du ministère du Revenu national n'ont pas répondu de façon satisfaisante à nos questions, nous avons consulté des témoins qui ont soulevé des points importants. Ma motion a pour objet de défrayer ces témoins.

Le président: Il s'agit de combien de personnes?

Le sénateur Marsden: Trois.

Le sénateur Simard: Vous voulez parler de la *Insolvency Association*?

Le sénateur Marsden: Oui.

Le sénateur Simard: Leur siège social est-il à Ottawa ou à Toronto?

Le sénateur Marsden: L'un d'eux provient de Toronto et un autre, de Vancouver, mais celui-ci est aussi venu à Ottawa pour une autre raison. Je ne demande pas à payer des frais qui ont été acquittés mais les frais que leur témoignage a occasionnés. Ils nous ont fait des observations très utiles.

Le sénateur Simard: Ne risque-t-on pas de créer un précédent en payant des hommes d'affaires qui comparaissent devant nous au nom d'une association?

Le sénateur Marsden: C'est vrai, mais disons-le autrement. À ce que je sache, leur association ne les a pas indemnisés. Il semble que ces personnes aient payé leur dépenses de leur poche.

Le président: Quand nous invitons des gens à venir témoigner, il convient que nous acquittions leurs dépenses. Toutefois, ces personnes se sont offertes et nous avons accepté.

Par ailleurs, je ne suis pas contre la motion pourvu qu'il soit entendu qu'elle ne crée pas de précédent à l'égard d'autres témoins.

Le sénateur Stewart: Je vais vous raconter ce qui s'est passé au Comité des pêches. Nous étions très intéressés à connaître l'avis du président ou du vice-président de *Clearwater Fine Foods*, de Halifax. L'entreprise nous a demandé si les dépenses étaient payées. On lui a répondu que puisque l'affaire l'intéressait de près, elle devait assumer elle-même ses dépenses. On lui a également précisé que nous assumions celles des témoins que nous étions presque disposés à forcer de comparaître. J'ai cru qu'il s'agissait d'une pratique courante au Sénat.

Le sénateur Marsden: Je suis prête, Monsieur le président, à présenter ma motion. Libre au comité de la rejeter ou à vous, de la juger irrecevable. Je propose que nous assumions les dépenses des trois témoins, pourvu que leur association ne les ait pas acquittées.

Le président: Et pourvu que cela ne crée pas de précédent à l'égard d'autres organismes qui pourraient s'en prévaloir.

Le sénateur Marsden: Très bien.

Le sénateur Phillips: Je suis d'accord si cela ne crée pas de précédent.

[Text]

Senator Simard: And provided their associations had not asked them to appear before us. In that instance the association should have paid for them.

Senator Marsden: I agree. We should have invited them.

The Chairman: They invited themselves.

Senator Simard: I will go along with everyone else.

The Chairman: Is it your pleasure to adopt the motion?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: The vote is on division for that motion. In that way the precedent will not be set. Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Clerk of the Committee: We have a motion to report Bill C-52 without amendment, but with comment, on division. We have also a motion to hire a consultant for purposes of a study during the course of the late summer, and another, moved by Senator Marsden, that the expenses of three witnesses be paid, provided their association has not paid for those expenses and that we do not set a precedent, which has been agreed to on division.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Et pourvu que leur association n'ait pas demandé à comparaître. Autrement, c'est elle qui devrait s'en charger.

Le sénateur Marsden: D'accord. Nous aurions dû les inviter.

Le président: Ils se sont invités eux-mêmes.

Le sénateur Simard: Je suis d'accord si les autres le sont.

Le président: La motion est-elle adoptée?

Des voix: D'accord.

Le président: La motion est adoptée avec dissidence. Ainsi, nous ne créerons pas de précédent. Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le greffier du comité: Il y a une motion tendant à renvoyer le projet de loi C-52 sans modification mais accompagné d'observations et avec dissidence. Il y a une autre motion tendant à retenir les services d'un consultant qui devra effectuer une étude vers la fin de l'été, et une autre encore, présentée par le sénateur Marsden, tendant à payer les dépenses de trois témoins, pourvu que leur association ne les ait pas acquittées et qu'il n'y ait pas de précédent de créé, ce qui a été adopté avec dissidence.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-32A"

June 15, 1990

Mr. John Desmarais
Clerk, Standing Senate Committee
on National Finance
The Senate of Canada
Room 704-A
Victoria Building
140 Wellington St.
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Desmarais:

Pursuant to the May 17, 1990 meeting by the Standing Senate Committee on National Finance, I am attaching the 1990-91 budgets for DFO Corporate Policy and Administration.

Yours sincerely,

J. F. Thomas
Comptroller

APPENDICE «FN-32A»

Le 15 juin 1990

M. John Desmarais
Greffier, Comité sénatorial permanent
des finances nationales
Le Sénat du Canada
Pièce 704-A
Édifice Victoria
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur Desmarais,

Conformément à la demande du Comité sénatorial permanent des finances nationales du 17 mai 1990, je vous fait parvenir les budgets des Politiques et de l'administration intégrées du Ministère des Pêches et des Océans pour l'exercice 1990-1991.

Veuillez agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

J. F. Thomas
Contrôleur

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
1990-91 MAIN ESTIMATES
CORPORATE POLICY AND ADMINISTRATION
NATIONAL CAPITAL REGION
(000's)

DESCRIPTION	PERSON- YEARS	VOTE 1 OPERATING *	VOTE 5 CAPITAL	VOTE 10 G & C	TOTAL
CORPORATE ADMINISTRATION	49	5,715	0	0	5,715
POLICY AND PROGRAM PLANNING	75	6,400	0	1,000	7,400
CORPORATE AND REGULATORY MANAGEMENT	237	37,725	1,255	500	39,480
 TOTAL CORPORATE POLICY AND ADMINISTRATION	 361	 \$49,840	 \$1,255	 \$1,500	 \$52,595

* Includes Contributions to employee benefit plans

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
 1990-91 MAIN ESTIMATES
 CORPORATE POLICY AND ADMINISTRATION
 NATIONAL CAPITAL REGION
 (000's)

DESCRIPTION	PERSON- YEARS	VOTE 1 OPERATING *	VOTE 5 CAPITAL	VOTE 10 G & C	TOTAL
MINISTER'S OFFICE	10	1,692	0	0	1,692
DEPUTY MINISTER'S OFFICE	3	488	0	0	488
LEGAL SERVICES	3	129	0	0	129
COMMUNICATION	33	3,407	0	0	3,407
TOTAL CORPORATE ADMINISTRATION	49	\$5,715	\$0	\$0	\$5,715

* Includes Contributions to employee benefit plans

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
 1990-91 MAIN ESTIMATES
 CORPORATE POLICY AND ADMINISTRATION
 NATIONAL CAPITAL REGION
 (000's)

DESCRIPTION	PERSON- YEARS	VOTE 1 OPERATING *	VOTE 5 CAPITAL	VOTE 10 G & C	TOTAL
POLICY AND PROGRAM PLANNING					
OFFICE OF THE ASSISTANT DEPUTY MINISTER	3	216	0	0	216
STRATEGIC POLICY AND PLANNING	21	1,863	0	0	1,863
ECONOMIC AND COMMERCIAL ANALYSIS	51	4,320	0	1,000	5,320
TOTAL POLICY AND PROGRAM PLANNING	75	\$6,400	\$0	\$1,000	\$7,400

* Includes Contributions to employee benefit plans

DEPARTMENT OF FISHERIES AND OCEANS
1990-91 MAIN ESTIMATES
CORPORATE POLICY AND ADMINISTRATION
NATIONAL CAPITAL REGION
(000's)

DESCRIPTION	PERSON- YEARS	VOTE 1 OPERATING *	VOTE 5 CAPITAL	VOTE 10 G & C	TOTAL
CORPORATE AND REGULATORY MANAGEMENT					
OFFICE OF THE SENIOR ASSISTANT DEPUTY MINISTER	5	398	0	0	398
COMPTROLLER	4	315	0	0	315
FINANCE & PLANNING	52	4,223	0	0	4,223
INFORMATICS & ADMINISTRATION	83	7,583	0	0	7,583
PERSONNEL	57	3,364	0	0	3,364
INTERNAL AUDIT	9	1,149	0	0	1,149
PROGRAM EVALUATION	5	759	0	0	759
REGULATIONS & ENFORCEMENT	20	13,234	0	0	13,234
MINISTERIAL AND DEPARTMENTAL/STRATEGIC INITIATIVES FOR: FISHERIES AND HABITAT MANAGEMENT, OCEANS MANAGEMENT AND ENVIRONMENT.	2	6,699	1,255	500	8,454
TOTAL CORPORATE AND REGULATORY MANAGEMENT	237	37,724	1,255	500	39,480

* Includes Contributions to employee benefit plans

Pêches Et Océans
1990-91 Budget Principal
Politiques et Administration Intégrées
Administration Centrale
(000's)

Description	Années- Personnes	Crédit 1 Fonctionnement *	Crédit 5 Capital	Crédit 10 S & C	Total
Administration intégrée	49	5,715	0	0	5,715
Planification des politiques et des programmes	75	6,400	0	1,000	7,400
Gestion intégré et réglementation	237	37,725	1,255	500	39,480
Total Politique et administration intégrées	361	\$49,840	\$1,255	\$1,500	\$52,595

* Inclue les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.

Pêches Et Océans
1990-91 Budget Principal
Politiques et Administration Intégrées
Administration Centrale
(000's)

Description	Années- Personnes	Crédit 1 Fonctionnement *	Crédit 5 Capital	Crédit 10 S. & C	Total
Administration intégrée					
Cabinet du ministre	10	1,692	0	0	1,692
Cabinet du sous-ministre	3	488	0	0	488
Contentieux	3	129	0	0	129
Communications	33	3,407	0	0	3,407
Total Administration intégrée	49	\$5,715	\$0	\$0	\$5,715

* Inclue les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.

Pêches Et Océans
1990-91 Budget Principal
Politiques et Administration Intégrées
Administration Centrale
(000's)

Description	Années- Personnes	Crédit 1 Fonctionnement *	Crédit 5 Capital	Crédit 10 S & C	Total
Planification des politiques et des programmes					
Cabinet du sous-ministre adjoint	3	216	0	0	216
Politique et planification stratégiques	21	1,863	0	0	1,863
Analyses économiques et commerciales	51	4,320	0	1,000	5,320
Total de la planification des politiques et des programmes.	75	\$6,400	\$0	\$1,000	\$7,400

* Inclue les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.

Pêches Et Océans
1990-91 Budget Principal
Politiques et Administration Intégrées
Administration Centrale
(000's)

Description	Années- Personnes	Crédit 1 Fonctionnement *	Crédit 5 Capital	Crédit 10 S & C	Total
Gestion intégrée et réglementation					
Bureau du Sous-ministre adjoint principal	5	398	0	0	398
Contrôleur	4	315	0	0	315
Finances et planification	52	4,223	0	0	4,223
Informatique et administration	83	7,583	0	0	7,583
Personnel	57	3,364	0	0	3,364
Vérification interne	9	1,149	0	0	1,149
Évaluation de programmes	5	759	0	0	759
Établissement et application des règlements	20	13,234	0	0	13,234
Initiatives stratégiques du ministre et du Ministère pour: Gestion des pêches et de l'habitat, Gestion des océans et Environnement.	2	6,699	1,255	500	8,454
Total Gestion intégrée et réglementation	237	\$37,725	\$1,255	\$500	\$39,480

Inclue les contributions aux régimes d'avantages sociaux des employés.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of Finance:

Mr. Keith Horner, Chief, Tax Analysis (Social Security),
Personal Income Tax Analysis Division, Tax Policy and
Legislation Branch.

Du ministère des Finances:

M. Keith Horner, chef, Transfert d'impôt—programmes
sociaux, Division de l'analyse de l'impôt des particuliers,
Direction de la politique et de la législation de l'impôt.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, September 27, 1990

Le jeudi 27 septembre 1990

Issue No. 33

Fascicule n° 33

Tenth Proceedings on:

Dixième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

FIFTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE
(Bill C-51, An Act to amend the
Income Tax Act)

QUINZIÈME RAPPORT DU COMITÉ
(Projet de loi C-51, Loi modifiant la
Loi de l'impôt sur le revenu)

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Flynn substituted for that of the Honourable Senator Phillips. (June 27, 1990)

The name of the Honourable Senator Comeau substituted for that of the Honourable Senator Flynn. (September 25, 1990)

The name of the Honourable Senator Castonguay substituted for that of the Honourable Senator Balfour. (September 26, 1990)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Flynn substitué à celui de l'honorable sénateur Phillips. (Le 27 juin 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Comeau substitué à celui de l'honorable sénateur Flynn. (Le 25 septembre 1990)

Le nom de l'honorable sénateur Castonguay substitué à celui de l'honorable sénateur Balfour. (Le 26 septembre 1990)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, SEPTEMBER 27, 1990
(40)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Comeau, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*), and Stollery. (8)

Other Senators present: The Honourable Senator Bosa. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. Barry Carin, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning;

Mr. Ian Midgley, Director General, Program Evaluation Branch, Strategic Policy and Planning;

Mr. Paul Kingwell, Director, Human Resources, Development Program.

Mr. Midgley made a short opening presentation, following which he and Mr. Carin answered questions.

Departmental officials undertook to provide Senator Bosa with copies of studies on the contribution to Canada made by sponsored immigrants.

The Honourable Senator Stewart moved that the formal opening statement be appended to this day's proceedings (see Appendix "NF-33").

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.

The response to the Chairman's question to members, in respect to appending the responses of Treasury Board officials to questions asked at the Committee's meeting with them on March 21 and 22, was deferred.

At 12:50 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 27 SEPTEMBRE 1990
(40)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 11 heures aujourd'hui, sous la présidence du sénateur Fernand-E. Leblanc, (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Comeau, Cools, Marsden, Simard, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (8)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Bosa. (1)

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins:

Du ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. Barry Carin, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification;

M. Ian Midgley, directeur général, Direction de l'évaluation des programmes, Politique stratégique et planification;

M. Paul Kingwell, directeur, Programme de mise en valeur des ressources humaines.

M. Midgley fait une courte déclaration liminaire et répond ensuite aux questions en compagnie de M. Carin.

Des fonctionnaires du Ministère fournissent au sénateur Bosa des exemplaires d'études sur la contribution à la société canadienne des immigrants parrainés.

L'honorable sénateur Stewart propose que la déclaration liminaire soit annexée aux délibérations d'aujourd'hui (voir l'annexe «NF-33»).

La motion, mise aux voix, est adoptée.

La décision d'annexer au compte rendu les réponses écrites des fonctionnaires du Conseil du Trésor aux questions qui leur avaient été posées lors des séances des 21 et 22 mars est reportée.

À 12 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

Tuesday, June 19, 1990

The Standing Senate Committee on National Finance has the honour to present its

FIFTEENTH REPORT

Your Committee, to which was referred Bill C-51, An Act to amend the Income Tax Act, has, in obedience to the Order of Reference of Wednesday, May 30, 1990, examined the said Bill and now reports the same without amendment but with the following observations:

The Committee, at its meeting to review the Bill on Wednesday, June 13, 1990, heard evidence from officials of the Department of Finance and representatives of the Canadian Insolvency Association.

Bill C-64, which was passed by the previous Parliament in 1987, amended the Income Tax Act to give Revenue Canada, Taxation, under Subsection 224(1.2), an enhanced garnishment authority to collect unremitted source deductions. Unremitted source deductions for employees' income taxes and contributions for unemployment insurance and the Canada Pension Plan amount to between two and four hundred million dollars a year. Subsection 224(1.2) allowed Revenue Canada to garnish the receivables of a tax debtor that has been assigned to a secured creditor and to apply them against the debtor's liability for unremitted source deductions. However, in June 1989 the Alberta Court of Appeal, in a case involving Lloyds Bank of Canada and the International Warranty company, ruled that Subsection 224(1.2) neither transferred property in the garnished amounts to Revenue Canada nor gave the department priority over all other secured creditors. Clause 1 of Bill C-51 contains amendments designed to ensure that property is transferred and that Revenue Canada has such priority, thereby confirming the intentions of the 1987 Income Tax amendments included in Bill C-64.

Bill C-51 confirms that concept of a deemed trust, whereby the trust attached to unremitted source deductions is transferred to the firm's other assets, including receivables assigned to a secured creditor, when the tax debtor becomes insolvent. Members of the Committee agree with the view of the Canadian Insolvency Association that the proliferation of governmental deemed trusts and statutory liens threatens the orderly administration of bankruptcies. As well, the government should proceed expeditiously with its proposed amendments to the Bankruptcy Act, since that Act, rather than the Income Tax Act, is the appropriate vehicle for remedying the problems associated with insolvent tax debtors.

The government should consider revoking its cash flow incentive provisions whereby firms, in return for collecting income taxes and UI and CPP contributions on behalf of the federal government, are allowed to use the source deductions as interest-free working capital for a short period of time prior to remitting them to the government. Instead, consideration should be given to implementing the alternative proposed by the Canadian Insolvency Association, namely, a requirement

RAPPORT DU COMITÉ

Le mardi 19 juin 1990

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

QUINZIÈME RAPPORT

Votre Comité, auquel a été déféré le Projet de loi C-51, Loi modifiant la Loi de l'impôt sur le revenu, a, conformément à l'ordre de renvoi du mercredi 30 mai 1990, étudié ledit projet de loi et en fait maintenant rapport sans amendement, mais avec les observations suivantes:

Lors de sa séance du mercredi 13 juin 1990 portant sur le projet de loi, le Comité a entendu des représentants du ministère des Finances et du Conseil canadien d'insolvabilité.

Le Projet de loi C-64, adopté en 1987 par la législature précédente, a modifié le paragraphe 224(1.2) de la Loi de l'impôt sur le revenu de manière à conférer à Revenue Canada, Impôt, des pouvoirs accrus en matière de saisie-arrêt afin de lui permettre de percevoir des retenues à la source impayées. Le total des retenues impayées des employés aux titres de l'impôt sur le revenu et des cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada varie chaque année entre deux et quatre cents millions de dollars. Le paragraphe en question autorisait le ministère à saisir les impayés d'un débiteur fiscal assignés à un créancier garanti et à les déduire des retenues à la source impayées du débiteur. Or, en juin 1989, la Cour d'appel de l'Alberta, dans une cause opposant la Banque Lloyds du Canada et l'*International Warranty Company*, a jugé que ce paragraphe ne transférerait pas la propriété des sommes saisies à Revenue Canada et ne donnait pas au ministère la priorité sur les autres créanciers garantis. L'article 1 du Projet de loi C-51 apporte à la loi des modifications visant à assurer ce transfert et cette priorité au gouvernement et confirme par le fait même l'objet des modifications à la Loi de l'impôt sur le revenu prévues dans le Projet de loi C-64.

Le Projet de loi C-51 confirme le principe de la réputation fiduciaire selon lequel la fiducie afférente aux retenues impayées est appliquée aux autres actifs de l'entreprise, y compris les créances assignées à un créancier garanti, lorsque le débiteur fiscal devient insolvable. Certains membres du Comité souscrivent à l'avis du Conseil canadien d'insolvabilité selon lequel la prolifération des réputées fiduciaires du gouvernement et des privilèges fiscaux conférés par la loi compromet la bonne administration des faillites. Le gouvernement devrait en outre présenter sans tarder ses modifications à la Loi sur la faillite, car cette loi est, beaucoup plus que la Loi de l'impôt sur le revenu, le moyen de remédier au problème des débiteurs fiscaux insolvables.

Le gouvernement devrait songer à abroger les dispositions sur les incitatifs fiscaux relatifs à la marge d'autofinancement en vertu desquelles les entreprises qui perçoivent l'impôt sur le revenu et les cotisations à l'assurance-chômage et au Régime de pensions du Canada au nom du gouvernement fédéral peuvent utiliser gratuitement ces retenues à la source comme fonds de roulement pendant une courte période avant de les verser au gouvernement. Celui-ci devrait plutôt songer à adop-

that all employers post security with the government, in the form of a bond or letter of credit, based on an estimate of the firms' forthcoming payroll deductions over an appropriate period. Posting of such a security would have the added advantages, in the event of insolvency, that the amounts owing to the government would be known to the trustees in bankruptcy and to other secured creditors of the tax debtor and that legislation giving Revenue Canada priority over all secured creditors would be unnecessary.

Respectfully submitted,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

ter la solution proposée par le Conseil canadien d'insolvabilité, à savoir exiger des employeurs qu'ils expédient par la poste au gouvernement une garantie, sous la forme d'une obligation ou d'un titre de créance, établie en fonction des retenues à la source estimatives auxquelles ils prévoient procéder au cours d'une période donnée. En cas d'insolvabilité, cette solution présenterait l'avantage supplémentaire que les syndics de faillite et les autres créanciers garantis du débiteur fiscal connaîtraient le montant des sommes dues au gouvernement, et qu'il ne serait plus nécessaire de présenter un projet de loi donnant à Revenu Canada la priorité sur les autres créanciers garantis.

Respectueusement soumis,

EVIDENCE

Ottawa, September 27, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Before we begin our meeting this morning I would like to introduce a guest to the committee. Doctor Laszlo Kelemen is a lawyer in private practice in Budapest, Hungary, who has an interest in the study of political subjects. He is the secretary of the Hungarian Bar Association and has presented papers on the fundamental principles of the electoral systems of western democracies. He is in Canada as a guest of the Canadian Bar Association and is visiting the Senate for four weeks. He will then move to the House of Commons for one month.

We welcome you, Dr. Kelemen.

As you know, honourable senators, we have a policy in this committee of allowing departmental witnesses to reply to questions in writing following their appearance before the committee. Once received, the answers are distributed to members of the committee and, for the record, appended to our proceedings. This assures all who read our proceedings that departments have indeed complied with their own undertakings.

Most recently, responses to questions asked of Treasury Board officials during our meeting with them on March 21 and 22 were distributed to you. There are 55 pages in that response, so it is a very heavy and long document. Because it will be very expensive to print, do you wish this document appended to this day's proceedings, or may it be simply stated that, for the record, the responses from Treasury Board officials relating to questions asked of them on March 21 and 22, 1990, have been received?

Senator Marsden: Could we select parts of it to be printed? It seems to me some of the material is highly pertinent and some is less so. If we only have an "either/or" choice, I am afraid I would come down on the side of having it printed.

The Chairman: At times we have been criticized because we print too much material in our proceedings, and that is why I am asking the question. If members of the committee prefer that this document be printed, there will be no problem in doing so.

Senator Marsden: Mr. Chairman, must that decision be made today?

The Chairman: No.

Senator Marsden: Perhaps other senators would like to have an opportunity to read the material. I thought that it was a very useful set of replies. Some of the historical documents for some committees are missing, so I come down in favour of printing this document.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 27 septembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Avant de commencer ce matin, j'aimerais vous présenter un invité du Comité. M. Laszlo Kelemen est un avocat de pratique privée à Budapest (Hongrie) qui s'intéresse aux questions politiques. Il est secrétaire de l'Association du Barreau hongrois et il a présenté des communications sur les principes fondamentaux des systèmes électoraux des démocraties occidentales. Au Canada à titre d'invité de l'Association du Barreau canadien, il visite le Sénat pour quatre semaines. Il passera ensuite un mois à la Chambre des communes.

Soyez le bienvenu, monsieur Kelemen.

Comme vous le savez, honorables sénateurs, le Comité a pour pratique de permettre aux témoins des ministères de répondre à des questions par écrit après leur comparution. Les réponses sont alors distribuées aux membres du Comité, puis annexées au compte rendu de nos délibérations. Tous ceux qui lisent notre compte rendu voient ainsi que les ministères ont effectivement respecté leurs engagements.

Tout récemment, des réponses à des questions posées aux représentants du Conseil du Trésor au cours de la rencontre que nous avons eue avec eux les 21 et 22 mars vous ont été distribuées. Ces 55 pages de réponses formaient un très lourd et long document. Vu qu'il sera très coûteux à imprimer, désirez-vous le faire annexer au compte rendu d'aujourd'hui, ou pourrions-nous tout simplement déclarer, pour le compte rendu, que nous avons reçu les réponses aux questions que nous avions posées aux représentants du Conseil du Trésor les 21 et 22 mars 1990?

Le sénateur Marsden: Pourrions-nous en imprimer des extraits? Il me semble que certains passages sont très pertinents et d'autres moins. Si c'est tout ou rien, je crains bien que je préconiserais de tout imprimer.

Le président: On nous a parfois reproché d'imprimer trop de choses dans notre compte rendu, et c'est pourquoi je pose la question. Si les membres du Comité préfèrent faire imprimer ce document, il n'y a pas de problème.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, faut-il décider aujourd'hui!

Le président: Non.

Le sénateur Marsden: D'autres sénateurs aimeraient peut-être avoir l'occasion de le lire. J'y ai trouvé des réponses très utiles. Certains des documents historiques pour certains comités nous font défaut, et je suis en faveur d'imprimer celui-ci.

[Text]

Senator Bosa: Mr. Chairman, will there be one document stored in the central archives?

The Chairman: Yes. The Clerk has all the documents.

Senator Marsden: The records of this committee on the death benefit which affected public servants in 1953 are missing. They were to be stored and they are not there.

The Chairman: I was not around, so I do not know. In any event, we will postpone that decision until members of the committee decide what to do.

This is the tenth meeting of the committee to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991. We have before us as witnesses from the Department of Employment and Immigration Mr. Barry Carin, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning; Mr. Ian Midgley, Director General, Program Evaluation Branch, Strategic Policy and Planning; Mr. Paul Kingwell, Director, Human Resource Development Program. I understand that Mr. Ian Midgley, the Director General, will have some opening remarks, a copy of which was distributed to all the members. The floor is yours, sir.

Mr. Ian Midgley, Director General, Program Evaluation Branch, Strategic Policy and Planning: Mr. Chairman, honourable senators, rather than reading the material that has been distributed to you, I propose to take you through it fairly quickly. The Department of Employment and Immigration has a long history in program evaluation. It was one of the first departments in the federal government to have a program evaluation function.

I would like to tell you about the broad themes that we have in our paper: the role and purpose of the program evaluation function in EIC; the relationship to the departmental mandate; how we set priorities and work plans; and the process of evaluation and the resource commitments in terms of person-years and funds. I will not go into specific examples of the individual evaluations as those are available as part of the paper.

The two basic aims of the department are to develop and apply policies and programs necessary for the efficient functioning of the Canadian labour market; and to develop and implement programs and policies to promote immigration flow consistent with Canada's needs and international commitments. The department, as distinguished from the commission, consists of three entities: Public Affairs, Youth Affairs and Strategic Policy and Planning.

The Program Evaluation Branch, for administrative purposes, forms an integral part of the Strategic Policy and Planning group. Functionally, the director general of the Program Evaluation Branch reports to an audit evaluation committee chaired by the associate deputy minister. This arrangement allows for the independence necessary for thorough, creditable program evaluations while ensuring the integration of evaluation concerns with policy development and planning. The

[Traduction]

Le sénateur Bosa: Monsieur le président, y en aura-t-il un exemplaire aux archives centrales?

Le président: Oui. Le greffier a tous les documents.

Le sénateur Marsden: Les documents de notre Comité sur la prestation de décès pour les fonctionnaires publics en 1953 sont disparus. Ils devaient être aux archives, mais ils n'y sont pas.

Le président: Je n'étais pas là; je l'ignore donc. Remettons donc cette décision, le temps que les membres du Comité décident quoi faire.

Nous sommes à la dixième réunion du Comité pour l'examen du Budget des dépenses principal déposé devant le Parlement pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991. Nous accueillons des témoins du ministère de l'Emploi et de l'Immigration: M. Barry Carin, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification; M. Ian Midgley, directeur général, Direction de l'évaluation des programmes; M. Paul Kingwell, directeur, Programmes de mise en valeur des ressources humaines. Je crois savoir que M. Ian Midgley, le directeur général, fera une déclaration liminaire, dont un exemplaire a été distribué à tous les membres. Vous avez la parole, monsieur.

M. Ian Midgley, directeur général, Direction de l'évaluation des programmes, Politiques stratégique et planification: Monsieur le président, honorables sénateurs, plutôt que de lire le texte qui vous a été distribué, je me propose de le parcourir assez rapidement avec vous. Il y a longtemps déjà que le ministère de l'Emploi et de l'Immigration fait l'évaluation de ses programmes. Il a été l'un des premiers ministères à se doter d'une fonction d'évaluation de programmes au gouvernement fédéral.

J'aimerais vous entretenir des grands thèmes de notre communication: l'utilité et l'objet de la fonction d'évaluation des programmes à EIC; les liens qui existent entre cette fonction et le mandat du ministère; la façon d'établir les priorités et les plans de travail; et le mécanisme d'évaluation et l'engagement des années-personnes et des fonds. Je n'apporterai pas d'exemples précis des évaluations individuelles que vous pourrez trouver dans mon texte.

Les deux objectifs fondamentaux du ministère sont d'établir et de mettre en œuvre des politiques et des programmes nécessaires au bon fonctionnement du marché du travail du Canada; et d'établir et de mettre en œuvre des programmes et des politiques visant à promouvoir l'immigration conformément aux besoins du Canada et à ses engagements sur le plan international. Le ministère, qui se distingue de la Commission, est formé de trois groupes: Affaires publiques, Affaires de la jeunesse et Politique stratégique et planification.

La Direction générale de l'évaluation des programmes, pour des raisons administratives, est une composante du groupe de politique stratégique et de planification. Sur le plan fonctionnel, le directeur général de l'Évaluation des programmes est comptable au sous-ministre délégué, qui préside le Comité de vérification et d'évaluation du ministère. Cette structure permet toute l'indépendance qui est nécessaire pour effectuer des évaluations de programme minutieuses et dignes de foi, tout en

[Text]

branch has four basic areas. The first deals with immigration programs, the second with insurance programs, the third with job creation and the fourth with human resource development programs. During the current fiscal year the budget consists of 34 person-years and a total of \$4.1 million. Last year the salary budget was \$1.7 million and expenditure on other items was \$1.6 million.

Employment and Immigration ranks fourth in the Main Estimates in terms of total expenditures. Only Finance, National Defence and Health and Welfare are larger. The department has activities right across the country with many offices and extensive programs. This contributes significantly to the cost of undertaking evaluations.

The Program Evaluation Branch has a mandate to undertake periodic, in-depth evaluations to provide objective information to the deputy minister and the associate deputy minister; to examine relevant issues dealing with program rationale, objectives achievement, impact and effects, and program alternatives; and to try to balance the degree of rigour against timeliness and cost of evaluation studies; and to provide recommendations for improvements in policies and the specifics of program operations.

Next, I will briefly go through the evaluation process. Before the beginning of each fiscal year, we develop an evaluation plan, an annual plan and a five-year plan, which are tabled with our audit/evaluation committee. This committee reviews our priorities to determine which evaluation studies they will undertake in a particular year. This process is followed up by pre-evaluation assessments, which develop the terms of reference for studies and identify the objectives of the study, and in particular the issues and questions that will be addressed and the methodology that will be followed.

The audit/evaluation committee is chaired by the associate deputy minister and includes representatives from all our program areas on a rotational basis. Currently, the Director of Immigration Operations is on the committee, as is the Assistant Deputy Minister of Strategic Policy and Planning; the Executive Director of Finance and Administration; the Executive Directors of Ontario and Quebec regions, two other regional directors on a rotational basis representing the east and the west; the chairperson of the Employment and Immigration Advisory Council; and the Director General of the Internal Audit Bureau.

What is unusual for an audit/evaluation committee within departments is that the Assistant Auditor General and the Deputy Comptroller General, Audit and Review Branch, are active members of the departmental committee. That means that the Office of the Comptroller General is able to represent

[Traduction]

garantissant qu'il est tenu compte des préoccupations relatives à l'évaluation au moment de l'élaboration des politiques et de la planification. La Direction générale travaille dans quatre grands domaines. Le premier concerne le programme d'immigration, le deuxième le programme d'assurance, le troisième la création d'emplois, et le quatrième les programmes de mise en valeur des ressources humaines. Pour l'exercice financier en cours, le budget prévoit 34 années-personnes et un total de 4,1 millions de dollars. L'an dernier, le budget salarial était de 1,7 million de dollars et les autres dépenses de 1,6 million de dollars.

Dans le Budget des dépenses principal, Emploi et Immigration Canada se classe au quatrième rang au chapitre des dépenses totales. Il n'est dépassé que par le ministère des Finances, celui de la Défense nationale et Santé et Bien-être social Canada. Le ministère mène ses activités dans tout le pays, par le biais de nombreux bureaux et de programmes poussés. D'où le coût des évaluations qu'il effectue.

La Direction générale de l'évaluation des programmes a pour mandat d'effectuer des évaluations périodiques et approfondies pour fournir une information objective au sous-ministre et au sous-ministre délégué; d'examiner des questions pertinentes concernant la raison d'être du programme, la réalisation des objectifs, les répercussions et les effets ainsi que les solutions de rechange au programme; et de rechercher l'équilibre entre la rigueur d'une part et la ponctualité et le coût des évaluations d'autre part; et de formuler des recommandations visant à l'amélioration des politiques et des modalités pratiques des opérations des programmes.

Je vais maintenant vous parler brièvement du processus d'évaluation. Avant le début de chaque exercice financier, nous dressons un plan d'évaluation, un plan annuel et un plan quinquennal, que nous soumettons à notre comité de vérification et d'évaluation. Ce comité examine nos priorités pour décider des études d'évaluation à réaliser dans une année donnée. Ce processus est suivi des études préparatoires à l'évaluation, qui servent à arrêter le mandat des études et à préciser les objectifs de l'étude, et notamment les problèmes et questions à examiner et la méthodologie à suivre.

Le comité de vérification et d'évaluation, qui est présidé par le sous-ministre délégué, comprend des représentants de tous nos secteurs de programme, qui y siègent à tour de rôle. À l'heure actuelle, le directeur des Opérations de l'immigration est membre du comité, tout comme le sous-ministre adjoint pour la Politique stratégique et la planification; on y trouve également le directeur exécutif des Finances et de l'administration; les directeurs exécutifs des bureaux régionaux de l'Ontario et du Québec; deux autres directeurs régionaux, à tour de rôle, représentant les régions de l'est et de l'ouest; le président du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration; ainsi que le directeur général du Bureau de vérification interne.

Chose inusitée pour un comité de vérification et d'évaluation au sein d'un ministère, le vérificateur général adjoint et le sous-contrôleur général, Direction de la vérification et de l'examen, sont membres actifs du Comité du ministère. Ainsi donc, le Bureau du contrôleur général est en mesure de faire valoir

[Text]

views and ideas from the Treasury Board Secretariat in terms of the issues and priorities that we may wish to examine.

The general process of evaluation is similar to what you have heard outlined by other departments, and there is no point going through it all. What we are concerned about, however, is trying to find the priorities in terms of specific programs to be evaluated. That depends upon a number of factors including, first, the potential impact of a particular program. Secondly, it depends on whether the program was evaluated within the previous five years.

Thirdly, it depends upon the particular concerns of the department and central agencies. For example, a question quite often asked is: Will we, in fact, be coming forward with new policies and programs? This is an area where we require some studies.

Fourthly, it depends on the relative size of the program in terms of resources expended and clients served.

Finally, one of the things that we also do in the branch at Employment and Immigration Canada is to undertake studies of a pilot nature, examining programs before they are implemented. This differs somewhat from most evaluation units, which restrict their activities to doing retrospective evaluations rather than prospective evaluations.

We also look at evaluations within the context of whether the Treasury Board has put requirements on them, as they often do for programs where they insist upon having a sunset clause.

Due to the nature of the programs with which EIC deals, considerable lead time is often needed in many cases to ensure that sufficient time has elapsed. I should like to give an example of this. In the case of programs where a program is started, it often takes one year for the shakedown of that program. If we cannot to look at the impacts of programs within the short term—and we normally prefer to look at them within a period of two years—then we have to wait a subsequent two years before they are finished. We then have a period of collecting and analyzing the data. This involves a long lead time and some difficult strategic planning decisions.

We undertake some evaluation frameworks. In particular, we have done some evaluation frameworks in respect of programs that we realize will require difficult data, or that involve dealings with other departments or provinces. Our normal activity, however, is to expend most of our time on what we call pre-evaluation assessments rather than evaluation frameworks.

At the time of doing a pre-evaluation assessment, we are most concerned about ensuring that we understand the program and its objectives; identifying the issues and questions pertinent for an evaluation, and identifying and assessing data sources as well as developing methodological approaches to the evaluation. This becomes absolutely critical, because the validity of the evaluations depends upon the questions that will be addressed and the way that they are addressed. Our emphasis is always upon having multiple lines of evidence rather than relying upon a single source of information.

[Traduction]

les vues et les idées du Secrétariat du Conseil du Trésor sur les problèmes et priorités que nous pourrions vouloir examiner.

Le processus général d'évaluation ressemble à celui que d'autres ministères vous ont exposé, et il n'est pas utile d'entrer dans les détails. Disons quand même que nous nous employons à fixer nos priorités en fonction des programmes particuliers à évaluer. Cela dépend d'un certain nombre de facteurs, dont le premier concerne les répercussions possibles d'un programme particulier. En second lieu, cela dépend du fait qu'un programme a pu être évalué ou non au cours des cinq dernières années.

Troisièmement, cela dépend des préoccupations particulières du ministère et des organismes centraux. Par exemple, nous nous posons souvent la question: allons-nous nous donner de nouvelles politiques et de nouveaux programmes? C'est un domaine où il y a certaines études à faire.

Quatrièmement, cela dépend de l'importance relative du programme, en ce qui a trait aux ressources engagées et au nombre de clients servis.

Enfin, notre Direction générale, à Emploi et Immigration Canada, se livre à des études pilotes, pour examiner des programmes avant leur mise en œuvre. Nous nous distinguons en cela de la plupart des services d'évaluation, qui limitent leurs activités à des évaluations rétrospectives plutôt qu'à des évaluations prospectives.

Nous situons également nos évaluations dans l'optique des exigences que le Conseil du Trésor aurait pu imposer—comme il le fait souvent pour les programmes qu'il assortit d'une clause de temporarisation.

En raison de la nature des programmes qu'EIC met en œuvre, il faut souvent un long délai, dans bien des cas, afin de garantir qu'il s'est écoulé un temps suffisant. Voici un exemple. Lorsqu'un programme est lancé, il faut souvent un an pour que les choses tombent en place. Si nous ne pouvons examiner les répercussions des programmes pour le court terme—et nous préférons normalement faire porter notre examen sur deux ans—nous devons attendre encore deux ans. Ensuite, nous procédons à la collecte et à l'analyse des données. Cela comporte un long délai, et certaines décisions difficiles de planification stratégique.

Nous établissons des cadres d'évaluation. En particulier, nous en avons établis à l'égard des programmes qui exigeront, nous le savons, des données difficiles ou qui nous obligeront à traiter avec d'autres ministères ou provinces. Notre activité normale, toutefois, nous appelle à consacrer le plus clair de notre temps à ce que nous appelons des études préparatoires à l'évaluation plutôt qu'à des cadres d'évaluation.

Au moment d'aborder une étude préparatoire, nous mettons tout en œuvre pour bien comprendre le programme et ses objectifs; dresser la liste des problèmes et des questions propres à une évaluation; et déterminer et évaluer les sources de données, ainsi que mettre au point les méthodes d'évaluation. Cela devient absolument critique, parce que la validité des évaluations dépend des questions à examiner et de la façon de les aborder. Il nous apparaît toujours important de prévoir de multiples cheminements pour arriver à nos constatations plutôt que de nous en remettre à une source unique d'information.

[Text]

Once we have completed the pre-evaluation assessment and have proposed a number of options—that is, the number of appropriate questions and issues to be addressed and possible approaches to those questions and issues—these are considered by the Audit/Evaluation Committee, including the members of the Auditor General and Comptroller General. They review these options and select the one that they feel is the most appropriate and cost-effective measure. After that option is selected, terms of reference are drawn up if an evaluation is to be done under contract. However, if we are doing it in-house, we will do a work plan, but will not use the same details in terms of reference. In terms of evaluation methods, the committee must look at whether the EIC has had an impact on individuals' efforts to find suitable jobs and improve their earnings potential.

The challenge for evaluation in EIC is compounded by the large, decentralized organization comprising ten regions—almost 1,000 points of service. In EIC, we undertake extensive service and cover a wide range of issues. We survey our clients, comparison groups and people who provide training and service to us, and we serve as coordinators.

At one time—perhaps a decade ago—Employment and Immigration was undertaking more household surveys than Statistics Canada was. That has now changed. But we do a lot of survey work.

We are concerned about finding out whether the program works. We are interested in knowing, not only at the national level but also at a regional level, whether it is possible and cost-effective. We find that some programs work better in some areas than in others. For practical purposes we are interested in striving to determine how cost-effective particular options are for particular target groups.

The “people-oriented” nature of EIC programs causes us real difficulties because it is difficult to have controlled groups. It is not possible to take a random assignment of someone. In other words, when someone comes, in we cannot say, “No, you cannot go on this program.” In fact, we feel that we should get people on those programs.

Evaluations are based upon multiple lines of evidence. To ensure that we have good methodologies, we frequently use a system whereby we approach experts outside of the department—for example, academics and other departmental agencies—to review our methodology in order to determine whether that methodology is valid and, if there are criticisms of it, to incorporate those criticisms into our changed evaluation design.

I should like to thank the committee for the opportunity of making this presentation today.

The Chairman: I thank you very much.

Senator Marsden: Thank you very much for your presentation. We just received it, so if I ask you about something that is in your statement, I hope you will not mind.

[Traduction]

Après l'étude préparatoire à l'évaluation, lorsque nous avons proposé un certain nombre d'options—c'est-à-dire le nombre de questions et de problèmes à examiner et les façons possibles de les aborder—ces options sont étudiées par le Comité de vérification et d'évaluation, qui comprend les représentants du vérificateur général et du contrôleur général. Le comité étudie les options et choisit celle qui lui apparaît la plus pertinente et la plus rentable. Une fois qu'une option est retenue, si la réalisation de l'évaluation doit être impartie à un entrepreneur, nous établissons le mandat. Cependant, si nous la faisons à l'interne, nous dressons un plan de travail—mais sans détailler autant le mandat. Pour ce qui est des méthodes d'évaluation, elles doivent établir si EIC a eu quelque influence sur les efforts que font les gens pour se trouver des emplois convenables et améliorer leur capacité de gain.

Le défi qui s'offre à EIC en matière d'évaluation vient de ce qu'EIC est une organisation décentralisée de grande taille, présente dans dix régions—dans près de 1 000 points de service. À EIC, nous menons des sondages d'envergure et traitons d'une foule de questions. Nous menons des enquêtes auprès de nos clients, de groupes de référence et de personnes qui nous donnent de la formation et des services, ainsi que des coordonnateurs.

À un certain moment—il y a peut-être une décennie—Emploi et Immigration faisait plus d'enquêtes-ménages que Statistique Canada. Les choses ont changé. Mais nous faisons quand même beaucoup d'enquêtes.

Nous voulons savoir si le programme fonctionne. Nous voulons savoir, non seulement au niveau national, mais aussi au niveau régional, s'il est possible et rentable. Nous constatons que certains programmes fonctionnent mieux dans certaines régions qu'ailleurs. À des fins pratiques, nous tentons d'établir quelle est la rentabilité de certaines options lorsqu'elles s'adressent à des groupes cibles donnés.

Le fait que les programmes d'EIC sont axés sur les personnes nous cause de grandes difficultés car il est difficile de trouver des groupes témoins. Il n'est pas possible de procéder à des affectations aléatoires. Ainsi, lorsqu'un client nous arrive, nous ne pouvons pas lui dire: «Non. Vous ne pouvez pas participer à ce programme.» De fait, nous pensons que nous devons les y admettre.

Les évaluations sont fondées sur de multiples cheminements menant aux constatations finales. Pour vérifier la qualité de nos méthodologies, nous faisons souvent appel à un système qui nous permet de nous adresser à des experts de l'extérieur du ministère, comme des universitaires et des représentants d'autres ministères et organismes, à qui nous demandons d'examiner notre méthodologie pour voir si elle est valide et, lorsqu'il y a des critiques, pour les incorporer dans notre plan d'évaluation modifié.

Sur ce, je voudrais remercier le Comité de m'avoir reçu cet après-midi.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Le sénateur Marsden: Merci beaucoup de votre exposé. Comme nous venons de le recevoir, j'espère que vous ne m'en voudrez pas si je vous demande quelque chose qui se trouve déjà dans votre déclaration.

[Text]

I have two different kinds of questions to put to you. First, I should like to ask you about program evaluation in general, as far as your department is concerned, since that is the focus of what we are doing here. I start with the assumption that no matter what CEIC does, it cannot win because the labour market changes much more rapidly than almost anything that you can do, and that the situation of immigration changes. I understand the special circumstances you face.

Given that, and given the criteria which program evaluation people—for example, the Canadian Evaluation Society—set forward, are your evaluations in any way prospective? When you develop a new program of any kind, do you build into it right from the start a set of criteria and a process for evaluation?

Mr. Midgley: It depends, senator. The department, in many ways, is in a fortunate state because it has already an extensive administrative system. It has access to significant information on individuals as part of its information gleaned from unemployment insurance. That means that in some cases it is necessary for us to develop indicators, which we do almost inevitably, in conjunction with the program to identify how the program should be monitored and, in fact, evaluated.

We differ from some other departments, however, because we undertake evaluation frameworks. Many departments undertake evaluation frameworks identifying issues and questions. Past experience has shown, in my view at least, that these often are not relevant by the time it comes around to doing the evaluation. We have therefore felt it was more relevant from our point of view to concentrate our efforts on the issues and questions that are of concern when we get close to the evaluation. We have been able to obtain the information we require through surveying or through administrative data.

Senator Marsden: One proposal that has been contemplated by some members of this committee is that one house of Parliament would pass a piece of legislation, but the other one would not pass it until the guidelines and criteria for the evaluation and the details of the program had been established. I take it from the answer you have just given that you would have no difficulty with that because, in comparison to other departments, you are already ahead of the game?

Mr. Midgley: I believe in many cases we are ahead of the game. Therefore, that would not pose a significant problem.

Senator Marsden: In your comments, you mentioned the use of experts to assess your methodology. Could you tell us about the use of outside experts as independent evaluators of your programs?

Mr. Midgley: Our normal procedure for major evaluations is to have someone outside look at the methodology. We often contract specific studies. When we contract those studies, we are quite concerned about the individuals who are on the team.

[Traduction]

J'ai deux différentes sortes de questions à vous poser. Tout d'abord, j'aimerais vous interroger sur l'évaluation des programmes en général, telle qu'elle se pratique dans votre ministère, puisque c'est l'objet central de notre étude. Je pars de l'hypothèse que la CEIC aura beau faire n'importe quoi, elle ne gagnera jamais, parce que l'évolution du marché du travail est beaucoup plus rapide que tout ce que vous pourriez faire ou à peu près, compte tenu de l'évolution de la situation en matière d'immigration, je comprends votre situation particulière.

Par conséquent, et compte tenu des critères que proposent les spécialistes de l'évaluation des programmes—par exemple la Société canadienne de l'évaluation—vos évaluations ont-elles quelque caractère prospectif? Lorsque vous définissez un nouveau programme, y intégrez-vous dès le départ un ensemble de critères et un processus d'évaluation?

M. Midgley: Cela dépend, monsieur le sénateur. À bien des égards, le ministère se trouve avantagé car il dispose déjà d'un excellent appareil administratif. Il a accès à une foule de renseignements sur les personnes dans le cadre des renseignements qu'il recueille pour l'assurance-chômage. Dans certains cas, cela nous oblige à nous donner des indicateurs, ce que nous faisons presque inévitablement, dans le cadre du programme pour déterminer comment contrôler et, de fait, évaluer le programme.

Cependant, nous nous distinguons de certains autres ministères, car nous établissons des cadres d'évaluation. De nombreux ministères établissent des cadres d'évaluation pour préciser les problèmes et les questions. L'expérience passée a démontré, à mon avis tout au moins, que ces cadres d'évaluation ont perdu toute leur pertinence lorsque vient le temps de faire l'évaluation. Il nous est donc apparu plus utile, dans notre perspective, de concentrer nos efforts sur les problèmes et les questions qui présentent de l'intérêt au moment de faire l'évaluation. Nous avons pu obtenir les renseignements dont nous avons besoin par des enquêtes ou par le biais de données administratives.

Le sénateur Marsden: Certains membres de notre Comité ont envisagé la possibilité qu'une chambre du Parlement adopte un projet de loi, mais que l'autre attende l'établissement des lignes directrices et des critères d'évaluation ainsi que les détails du programme. Votre réponse m'amène à croire que cela ne vous poserait pas de problème, parce que, par rapport aux autres ministères, vous avez déjà de l'avance?

M. Midgley: Je crois que dans bien des cas nous avons de l'avance. Par conséquent, cela ne poserait pas de gros problème.

Le sénateur Marsden: Dans vos commentaires, vous avez parlé du recours à des experts pour évaluer votre méthodologie. Pourriez-vous nous dire un mot du recours à des experts de l'extérieur en tant qu'évaluateurs indépendants de vos programmes?

M. Midgley: Notre procédure normale pour les grandes évaluations consiste à faire examiner la méthodologie par quelqu'un de l'extérieur. Il nous arrive souvent de faire faire des études particulières à contrat. En l'occurrence, nous atta-

[Text]

We are insistent upon ensuring that we have people who have good evaluation econometric modelling experience to ensure that the quantified results will be valid.

In many cases, we rely upon a multi-disciplinary type of approach. We make sure that we monitor very closely the work that is done by consultants. Our past experience has indicated that if we do not do that, we do not get a very good product.

Senator Marsden: What proportion of evaluations is done by outsiders and what proportion is done by insiders?

Mr. Midgley: I would say that the majority are, in fact, done on the outside. It is difficult to answer that question in the sense that we may do part of an evaluation study on the outside. For instance, we may get someone to do the survey work for us, and we may do the analysis internally. At other times, we do all of the work outside. Sometimes we may have two or three different contracts. We then do a summary report. We do what we believe is best with the resources that we currently have in relation to staff and what we can purchase outside.

Senator Marsden: I should like to address a question to Mr. Carin in his role as Assistant Deputy Minister for Strategic Policy and Planning. Obviously, the whole point of evaluation is to have some impact on what happens next.

Mr. Carin, could you give any specific examples of what would be different if you had no program evaluations at all?

Mr. Barry Carin, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning, Department of Employment and Immigration: I would like to start with a couple of reminders of what you have been told in the past by several other witnesses, specifically Professor Hartle. Basically, he, with much less delicacy than yourself, has raised the issue of the integrity and the credibility of the evaluators. In his written article, he used some very colourful language.

Senator Marsden: Of evaluations?

Mr. Carin: No, of evaluators.

Senator Marsden: Both.

Mr. Carin: That led to the subsequent questioning of other witnesses by some senators to basically adopt some of Professor Hartle's premises in terms of the independence of the evaluation function. I am prepared to deal with his contention by giving you half a dozen examples of evaluations which would counter the contention and premises of Professor Hartle. If I were to synthesize it in my own words, he basically gives the impression that the evaluators are in the pockets of the deputy minister and the political masters, and that the consultants have to be friendly to their customers.

I should like to give you half a dozen examples of evaluations where we were extraordinarily critical of specific programs and then explain to you what we did about them.

[Traduction]

chons une grande importance aux personnes qui font partie de l'équipe. Nous insistons pour avoir des gens qui ont une bonne expérience de l'évaluation et des modèles économétriques, afin que les résultats quantifiés soient valides.

Dans bien des cas, nous adoptons une approche multidisciplinaire. Nous prenons soin de suivre de très près le travail des experts-conseils. Autrement—l'expérience nous l'a enseigné—le résultat n'est pas très bon.

Le sénateur Marsden: Quelle est la proportion des évaluations faites à l'externe et à l'interne?

M. Midgley: Je dirais que la majorité sont effectivement faites à l'externe. Il est difficile de répondre à cette question, en ce sens qu'il nous arrive de faire faire une partie d'étude d'évaluation à l'externe. Par exemple, nous pourrions confier le travail d'enquête à quelqu'un d'autre, et faire l'analyse à l'interne; dans d'autres cas, nous faisons tout faire à l'externe. Parfois, nous avons deux ou trois contrats différents. Nous faisons ensuite un rapport sommaire. La décision dépend des ressources que nous avons alors à l'effectif et de celles que nous pouvons acheter à l'extérieur.

Le sénateur Marsden: J'aimerais adresser une question à M. Carin sur son rôle de sous-ministre adjoint pour la Politique stratégique et la planification. Manifestement, tout l'objet de l'évaluation est d'infléchir la suite des événements.

Monsieur Carin, pourriez-vous nous donner des exemples précis de ce qui serait différent si vous n'aviez pas du tout d'évaluations de programme?

M. Barry Carin, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification, ministère de l'Emploi et de l'Immigration: J'aimerais commencer par quelques rappels de ce que vous ont déjà dit plusieurs autres témoins, et particulièrement le P^r Hartle. Fondamentalement, il a, avec beaucoup moins de délicatesse que vous, soulevé la question de l'intégrité et de la crédibilité des évaluateurs. Dans son article, il a utilisé un langage très coloré.

Le sénateur Marsden: Des évaluations?

M. Carin: Non, des évaluateurs.

Le sénateur Marsden: Des deux.

M. Carin: Cela a amené certains sénateurs à interroger par la suite d'autres témoins pour leur proposer, fondamentalement, d'adopter certains des principes du P^r Hartle concernant l'indépendance de la fonction d'évaluation. Je suis disposé à réfuter sa thèse en vous donnant une demi-douzaine d'exemples d'évaluations qui détruiraient la thèse et les principes de base du P^r Hartle. Si je devais faire une synthèse de mon cru, je dirais qu'il donne fondamentalement l'impression que le sous-ministre et les maîtres politiques ont les évaluateurs dans leur poche et que les experts-conseils doivent s'attirer la sympathie de leurs clients.

J'aimerais vous citer une demi-douzaine d'exemples d'évaluations qui ont été extraordinairement critiques à l'endroit de certains programmes et vous expliquer ensuite ce que nous en avons fait.

[Text]

Senator Marsden: That may be helpful, but that is not my question. In the interests of time, I would be grateful if you could answer my question.

Mr. Carin: There is a report prepared on behalf of the department by Abt Associates regarding the Direct Purchase Community College Program. We found that the skill-training components of that institutional training program did not work. The individuals received no benefit whatsoever from that program. That resulted in a complete reorientation of that program in 1984-85. It resulted in regions designating specific occupations and going through a rigorous process of determining if there were shortages in those occupations, bearing in mind your comment that nobody can guarantee that there will be a shortage six months or a year or two hence when the individual graduates. However, you have to go through a rigorous process to ensure that you have meat-cutting courses, for example, out of necessity, and not just because there are meat-cutting instructors.

Senator Marsden: That is helpful. You are telling us that there was a program and an evaluation, and because of that evaluation, you changed the program?

Mr. Carin: That is right. May I give you another half a dozen examples?

Senator Marsden: I am satisfied that that occurs in your case. Given the range of things you have to do in your job, can you tell us what proportion of the new programs that are struck, or old ones that are changed or dropped, are changed directly because of program evaluations?

Mr. Carin: Occasionally a program evaluation will arrive at the finding that the program is working well and does not need change.

Senator Marsden: Fair enough, but I am looking for that lead in.

Mr. Carin: In terms of current initiatives, it is difficult to answer your question. There is no numerical equivalent across programs. I can talk to you about the employment service and about what is happening in unemployment insurance.

I would say that when we feel that a new program design is required, we begin by asking for the administrative requirements in form design; for example, what information will be collected on individuals—participants, coordinators, people who deliver the service, project managers, details on projects and so on. The evaluation unit ensures that we can have the information available at a reasonable cost if and when we want to evaluate it down the road.

Sometimes we learn from other sources that programs are not working well and, therefore, we require another set of initiatives in the process of designing the new program. Mr. Midgley and his staff are usually the first people to be called in. They keep a watch on international developments through their participation in a community of international evaluators.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Cela pourrait être utile, mais ce n'est pas le sens de ma question. Je vous saurais gré de répondre à ma question, pour épargner du temps.

M. Carin: Il y a un rapport préparé au nom du ministère par Abt Associates au sujet du Programme direct des collèges communautaires. Nous avons constaté que les composantes de formation professionnelle de ce programme de formation en établissement ne fonctionnaient pas. Le programme ne rapportait absolument rien aux participants. Cela a entraîné une réorientation complète de ce programme en 1984-1985. Les régions ont alors désigné des professions particulières et appliqué un processus rigoureux pour déterminer s'il y avait des pénuries dans ces professions, sans oublier votre commentaire selon lequel personne ne peut garantir qu'il n'y aura pas de pénurie dans six mois ou un an ou deux lorsque le participant décrochera son diplôme. Cependant, il faut se soumettre à un processus rigoureux pour vérifier la nécessité d'offrir des cours de boucherie; il ne s'agit pas d'en offrir tout simplement parce qu'il y a des professeurs de boucherie à occuper.

Le sénateur Marsden: Cela est utile. Vous nous dites qu'une évaluation a entraîné la modification d'un programme?

M. Carin: C'est cela. Puis-je vous donner une autre demi-douzaine d'exemples?

Le sénateur Marsden: Je ne doute pas que cela se fasse dans votre cas. Compte tenu de la foule de choses que vous devez faire dans votre travail, pourriez-vous nous dire quelle est la proportion des programmes créés ou modifiés ou abandonnés qui sont changés directement par suite d'évaluations de programme?

M. Carin: Il arrive qu'une évaluation de programme révèle que le programme fonctionne bien et n'a pas besoin de changement.

Le sénateur Marsden: Oui, bien sûr, mais je cherche le point d'entrée.

M. Carin: Pour ce qui est des initiatives courantes, il est difficile de répondre à votre question. Il n'y a pas d'équivalent numérique des programmes recoupés. Je peux vous parler du Service de placement et de ce qui se passe dans l'assurance-chômage.

Je dirais que, lorsqu'il nous apparaît nécessaire de concevoir un nouveau programme, nous commençons par nous renseigner sur les besoins administratifs en conception de formules. Par exemple, quels seront les renseignements recueillis sur les personnes: les participants, les coordonnateurs, les gens qui rendent le service, les gestionnaires de projet, les détails des projets et ainsi de suite. Le service d'évaluation veille à ce que nous puissions avoir tous les renseignements disponibles à coût raisonnable si jamais nous voulons faire une évaluation par la suite.

Parfois, nous apprenons d'autres sources que les programmes ne fonctionnent pas bien et nous demandons alors une autre série d'initiatives dans le cadre de la conception du nouveau programme. M. Midgley et son personnel sont habituellement les premiers à intervenir. Ils surveillent la conjoncture internationale en participant à la collectivité des évaluateurs.

[Text]

So we have access to information on what does and does not work abroad.

Mr. Midgley is brought in in the first instance to tell us what works. For example, I joined the department about six years ago, and I can recall that my first request of Mr. Midgley was for two lists; a list of all the things that should be changed, based on what he has learned from evaluations in the past, and a list of all the new, good ideas or programs that he thought should be followed up or further explored as a result of either his international contacts or his past evaluations. We used that list quite extensively in the development of the Canadian Job Strategy in 1985-86.

With regard to the current Labour Force Development Strategy, one of the examples I wanted to give you was an evaluation of the national employment service. It has elements in its conclusions that are very unfavourable to the employment service. This is the third report that has been done on the national employment service in the preceding three or four years. Another report, the Nielsen Task Force Report, was very unfavourable to the employment service. Another report was done by the Auditor General. None of those reports was based on the extensive study that Mr. Midgley undertook.

However, our report basically confirms the findings of the two previous ones; that there were some very unfavourable aspects to the employment service and that there were parts of it that were not paying their way. As a result, in the formulation of the policy on the labour force development strategy, the decision was taken to cease a series of activities and to move into other activities pertaining to the function of the employment service, to re-orient our priorities and stop providing priority services to certain activities and start on others.

Senator Marsden: I am sure that the other examples will be useful. Perhaps other senators will ask about them or perhaps you can give us some written comments on them.

I notice that in the material we received this morning there is no plan to study the government contribution to the UI account or the government contributions to fishermen's benefits. There is a "not applicable" note beside it. Is that because you anticipate the passage of Bill C-21?

Mr. Midgley: That has nothing to do with it at all. We have viewed specific expenditures of that sort as not being programs, per se, and therefore of an evaluative nature. That is the reason. Other items were put forward of exactly the same nature, and that is why they have "not applicable" against them. We do not do reviews of outside agencies.

Senator Marsden: As far as I can see from the titles, none of the evaluations has dealt with employment equity. The federal public service is deemed to be one of the worst areas, at least in the public mind if not in fact, in terms of employment equity. Have you done an internal evaluation in CEIC of your own practices and, if not, do you have any plans to do so, particularly with respect to short-term employees and contract employees? I have heard that you hire visible minorities and

[Traduction]

internationaux. Nous avons donc accès à des renseignements sur ce qui fonctionne et ne fonctionne pas à l'étranger.

M. Midgley vient nous dire dès le départ ce qui fonctionne. Par exemple, il y a six ans à peu près que je suis entré au ministère. Je me souviens que la première demande que j'ai adressée à M. Midgley visait deux listes: une liste de toutes les choses à modifier en fonction de ce que les évaluations passées lui avaient apprises, et une liste de toutes les bonnes idées ou de tous les programmes nouveaux auxquels il faudrait donner suite ou qu'il faudrait explorer davantage d'après ses contacts internationaux ou ses évaluations passées. Nous avons exploité cette liste à fond lors de la formulation de la Planification de l'emploi en 1985-1986.

Pour ce qui est de l'actuelle stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre, je voulais vous citer l'exemple de l'évaluation du Service national de placement. Ses conclusions comportent des éléments qui ne sont pas très favorables au Service de placement. C'est le troisième rapport rédigé sur le Service national de placement depuis trois ou quatre ans. Un autre rapport, celui du Groupe de travail Nielsen, était très critique à l'endroit du Service de placement. Un autre est venu du vérificateur général. Aucun de ces rapports ne s'appuyait sur une étude approfondie réalisée par M. Midgley.

Cependant, notre rapport confirme fondamentalement les constatations des deux précédents: il y avait certaines vives critiques à l'endroit du Service de placement, dont certains éléments ne faisaient pas leurs frais. Par conséquent, dans la formulation de la politique sur la stratégie de mise en valeur de la main-d'œuvre, le ministère a décidé de mettre un terme à une série d'activités et de passer à d'autres activités intéressant la fonction du Service de placement pour réorienter ses priorités et cesser d'accorder des services prioritaires à certaines activités et en lancer de nouveaux.

Le sénateur Marsden: Je suis sûr que les autres exemples seront utiles. D'autres sénateurs vous les demanderont peut-être. Ou peut-être encore pourriez-vous nous les commenter par écrit.

Je remarque que les documents que nous avons reçus ce matin ne mentionnent pas de plan d'étude de la contribution gouvernementale au compte d'assurance-chômage ou des contributions gouvernementales aux prestations de pêcheur. Il y a plein de «sans objet» là-dedans. Est-ce parce que vous prévoyez l'adoption du projet de loi C-21?

M. Midgley: Cela n'a rien à voir avec le projet de loi. Nous avons considéré que les dépenses particulières de ce genre ne sont pas des programmes comme tels mais plutôt des évaluations. Voilà la raison. Il y a d'autres postes qui sont exactement de la même nature, et c'est pourquoi ils portent la mention «sans objet». Nous n'examinons pas d'organismes extérieurs.

Le sénateur Marsden: À en juger par les titres, aucune des évaluations n'a porté sur l'équité en matière d'emploi. La fonction publique fédérale passe pour être l'un des pires secteurs—du moins dans l'esprit du public sinon dans la réalité—pour ce qui est de l'équité en matière d'emploi. La CEIC a-t-elle procédé à une évaluation interne de ses pratiques et, sinon, avez-vous des projets en ce sens, particulièrement dans le cas du personnel temporaire ou des employés nommés pour une

[Text]

people with disabilities and lay them off as fast as you can. I mean "you" in the collective, not you in particular. How do you build that aspect into your evaluations, both for yourselves and for your programs?

Mr. Midgley: In fact, we do not do that within our own context. We think of employment equity as an evaluation group that would normally be handled by our audit group, rather than our evaluation group. With respect to employment equity, the two federal programs—the federal contracting program and the employment equity legislation—they will be subject to evaluation in this coming year. In fact, we are moving in that direction at this point in time.

Senator Marsden: In other words, it will not be done by you but by audit.

Mr. Midgley: We would not call it an evaluation; we would call it an audit, and we would look at what has gone on in terms of our internal activities. We do not view that as a program. It is an internal operation.

Senator Marsden: Then what about your programs? For example, how effective is the national employment service in meeting employment equity?

Mr. Midgley: Where possible, in most of our programs we try to ask the individuals to self-identify whether they are eligible for our programs. When they have self-identified, we try to follow up, and we are able to report where there has been self-identification on, for example, the findings dealing with individual target groups and disadvantaged groups. Most of our reports, though not all, contain information dealing with these groups.

Senator Marsden: The report entitled: "Beneath the Veneer" identifies a big problem with senior management in the public service. The Public Service 2000 Guidelines deal almost exclusively with the victims—change the number of women, change the number of visible minorities and so on. What are you doing to change senior management or, as my new colleague Senator Carney would say, change the corporate culture inside CEIC, and are you evaluating your ability to do so?

Mr. Carin: We have half a dozen initiatives underway. Changing a culture, by its very nature, is not susceptible to coming out with another set of easily specified and well understood rules. Otherwise it becomes motherhood—thou shalt treat your employees with respect; thou shalt communicate. You cannot do that. So what are we doing? There is a series of initiatives. There is a real effort to give recognition and reward and, as such, internal guidelines have been changed.

Without being "motherhoodish" we have tried in sensitive ways to bring to the attention of managers in the organization the basic point that sometimes what is required is a "thank you." We have instituted quite a few efforts at diagonal slice

[Traduction]

période déterminée? J'ai entendu dire que vous embauchez des membres des minorités visibles et des personnes handicapées et les mettez en disponibilité aussitôt que possible. C'est un «vous» collectif et non pas un «vous» qui vous désigne personnellement. Comment intégrez-vous cet aspect dans vos évaluations, pour vous-mêmes et pour vos programmes?

M. Midgley: De fait, nous ne faisons rien de cela dans notre contexte. Pour notre groupe d'évaluation, l'équité en matière d'emploi serait normalement du ressort du groupe de vérification, plutôt que de notre groupe d'évaluation. Pour ce qui est de l'équité en matière d'emploi, les deux programmes fédéraux—le programme fédéral d'impartition et la loi sur l'équité en matière d'emploi—feront l'objet d'une évaluation dans l'année qui vient. De fait, c'est l'orientation que nous prenons à ce stade-ci.

Le sénateur Marsden: Autrement dit, ce ne sera pas vous, mais la vérification, qui s'en occupera.

M. Midgley: Ce ne serait pas une évaluation; ce serait une vérification, et nous verrions comment se sont déroulées nos activités internes. Pour nous, cela n'est pas un programme. C'est une opération interne.

Le sénateur Marsden: Et vos programmes alors? Par exemple, avec quelle efficacité le Service national de placement réalise-t-il l'équité en matière d'emploi?

M. Midgley: Dans la mesure du possible, nous tentons, dans la plupart de nos programmes, de demander aux personnes de dire elles-mêmes si elles sont admissibles. Lorsqu'elles se sont fait connaître, nous tentons de faire un suivi, et nous pouvons dire qu'il y a eu auto-identification dans le cas, par exemple, des constatations traitant de nos groupes cibles et groupes désavantagés individuels. La plupart de nos rapports—mais pas tous—renferment des renseignements sur ces groupes.

Le sénateur Marsden: Sous la surface, le rapport «Beneath the Veneer» fait ressortir un gros problème au niveau de la haute direction de la fonction publique. Les lignes directrices de Fonction publique 2000 traitent presque exclusivement des victimes: changer le nombre de femmes, changer le nombre de membres des minorités visibles et ainsi de suite. Que faites-vous pour changer la haute direction ou, comme le dirait ma nouvelle collègue le sénateur Carney, modifier la culture de l'entreprise au sein de la CEIC? Faites-vous une évaluation de votre capacité de le faire?

M. Carin: Nous avons une demi-douzaine d'initiatives en cours. La transformation d'une culture, de par sa nature même, n'est pas une activité susceptible de se manifester avec une autre série de règles facilement précisées et bien comprises, sans quoi nous tombons dans les clichés: traitez vos employés avec respect; communiquez. Cela n'est pas possible. Alors que faisons-nous? Il y a toute une série d'initiatives. Nous faisons un effort véritable pour reconnaître et récompenser, et c'est dans ce sens que les lignes directrices internes ont été modifiées.

Sans faire de clichés, nous avons cherché des façons nuancées de faire comprendre aux gestionnaires de l'organisation qu'il suffit parfois de dire «merci». Nous avons fait pas mal d'efforts à l'occasion de conférences diagonales. Nous faisons

[Text]

conferences. What we do is bring together people from all regions and all occupations within all occupational classifications throughout the commission to advise us on what should be done about particular issues, as well as what should be done about recognition and reward. We were told to scrap the reward; that people do not want the reward, just the recognition.

There is a series of newsletters, documents and articles which we have published wherein we have tried to get our management to realize that our people are critical.

We promulgated something called "management philosophy" which states that our clients are the reason we exist, and that our most important resource is our staff. We have to do more than just draft up the words and put them on a nice plaque and make sure that it is on the wall of every office of every employment centre and every immigration centre, although that is what we did.

We have had team-building exercises at all levels of the organization within regions as well as within national headquarters. We have put our executives on the road. This is an ongoing process. We will probably be moving to a peer review system for classification, which is something that is in the works now.

We intend to institutionalize this diagonal slice committee which I talked about, in terms of it being a sounding-board for all new initiatives, program designs or whatever. We have increased the travel budget to ensure much more internal communication.

Senator Marsden: You have it seriously underway. We look forward to seeing the numbers. Thank you very much.

The Chairman: Before I move on to Senator Stewart, I understand that the opening statement was not read in its entirety.

Mr. Midgley: That is correct, Mr. Chairman.

The Chairman: Will someone move that we have the opening statement printed in today's proceedings?

Senator Stewart: I so move, Mr. Chairman. However, I caution that we would not want to have parts of it printed twice.

The Chairman: That is correct. Honourable senators, is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Stewart: Mr. Carin, you mentioned just now the "Evaluation of National Employment Services: An Overview Report" received in April of 1989. You said that as a result of that overview report certain activities and programs were brought to a conclusion and that others were initiated. Can you give me some examples of activities and programs which were found unproductive and, therefore, terminated?

Mr. Carin: Under our previous way of operating, the employment centres spent a great deal of time canvassing employers for jobs. We would do a good deal of marketing. We had an activity called "employer visits." We trained our staff

[Traduction]

venir des représentants de toutes les régions et de toutes les professions figurant dans les classifications professionnelles à la Commission pour nous conseiller une ligne de conduite sur les problèmes particuliers, et nous donner des conseils également sur la reconnaissance et les récompenses. On nous a dit d'oublier les récompenses, que les gens ne veulent pas de récompense mais uniquement de la reconnaissance.

Nous avons publié une série de bulletins, de documents et d'articles pour tâcher d'amener nos cadres à comprendre que nos gens sont critiques.

Nous avons promulgué une «philosophie de gestion» selon laquelle nos clients sont notre raison d'être, et notre personnel notre ressource la plus importante. Nous devons aller plus loin que de rédiger le texte d'une belle plaque ornant le mur du bureau de chaque centre d'emploi et chaque centre d'immigration, même si c'est ce que nous avons fait.

Nous avons eu des exercices de synergie de groupe à tous les niveaux de l'organisation dans les régions, ainsi qu'à l'Administration centrale au niveau national. Nous avons fait voyager nos cadres. C'est un processus permanent. Nous adopterons vraisemblablement un système de révision par les pairs pour la classification. La chose est déjà en cours.

Nous allons institutionnaliser ce comité diagonal, dont j'ai parlé, pour en faire un mécanisme de consultation pour nos nouvelles initiatives, plans de programme et ainsi de suite. Nous avons augmenté le budget des déplacements au profit d'une communication interne beaucoup plus poussée.

Le sénateur Marsden: Les choses sont sérieusement lancées. Nous avons hâte de voir les chiffres. Merci beaucoup.

Le président: Avant de passer la parole au sénateur Stewart, je crois savoir que vous n'avez pas lu toute la déclaration liminaire.

M. Midgley: C'est juste, monsieur le président.

Le président: Quelqu'un veut-il proposer que nous fassions reproduire la déclaration liminaire avec le compte rendu d'aujourd'hui?

Le sénateur Stewart: Je le propose, monsieur le président. Cependant, permettez-moi d'ajouter qu'il faut tâcher d'éviter d'en imprimer certains passages deux fois.

Le président: Juste. Honorables sénateurs, est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Stewart: Monsieur Carin, vous venez tout juste de parler du Rapport d'évaluation du Service national de placement, reçu en avril 1989. Par suite de ce rapport, avez-vous dit, on a mis un terme à certaines activités et à certains programmes, et on en a institué d'autres. Pourriez-vous me donner quelques exemples d'activités et programmes qui ont été jugés improductifs et, par conséquent, abandonnés?

M. Carin: Auparavant, les centres d'emploi passaient beaucoup de temps à chercher des emplois chez les employeurs. Nous faisons pas mal de promotion. Nous avions une activité dite de «visites des employeurs». Notre personnel était formé à aller rendre visite à des employeurs pour tâcher de nous obte-

[Text]

to go out and visit employers in order to try to increase our market penetration and to get more job vacancies listed.

We also had an extensive investment of resources. Once a job vacancy was listed, we had a system whereby basically we registered everyone who came into the employment centre. We would try to screen all applicants for all vacancies to determine the aptitude and acceptability of potential candidates for the vacancies. We would then send off four, five or six different candidates for the job, depending on the vacancy. It is fair to say that nationally if it was tried to synthesize that effort into a number of person years, there were hundreds of person years involved in that activity.

I will quote from page 104 of the evaluation wherein there is a finding which states that there is no measurable overall reduction in job search time or wage gain associated with the use of the CEC in general as a job search method. It also states,“

Nor does utilization of CEC service result in any significant change in percentage of time unemployed“.

In other words, what we found was that the people who used our service did not end up with a job which paid higher wages than those who did not use our service. They did not reduce their time looking for a job compared to a control group of people who did not use our service. In terms of the duration of time they spent subsequently employed, it did not work.

That led us to the question: What is the rate of return in this activity of screening? There are two policy options. This is where Mr. Midgley's job ends. He makes that finding and documents the number of resources involved, finding out that it is not working. There are two ways to proceed when you are faced with an unfavourable finding like that. One alternative is to increase dramatically the resources that you invest in the activity. Instead of having something of the order of 500 to 600 people involved in an activity, we could go tenfold and try to move our job penetration percentage so that we had 100 per cent vacancies, or even 80 per cent, on our board, and we do more intensive screening. That is one option.

In fact, in some European countries there are compulsory notifications of job vacancies. A person cannot be hired unless it is noted through the national employment service. We decided that we would not pursue that route.

There were a couple of pilots which indicated an alternative method of providing the same service; that is to say, not doing the screening. What we did was follow clients of ours who simply reported on their own, based on jobs on a job display board. I am sure that senators are familiar with the employment centres where we have the jobs displayed. We would let people screen themselves. We found that, notwithstanding some of the impressions of our staff, and notwithstanding the initial prejudices of some of the employers in the community, that screening made no difference in the satisfaction of employers. Thus, we were able to withdraw something in the equivalent of 350 nationally. In other words, we took the decision to move resources to the extent of 350 person years out of

[Traduction]

nir une meilleure pénétration du marché et de faire inscrire un plus grand nombre de postes vacants.

Nous avions également un investissement considérable en ressources. Après l'inscription d'un poste vacant, nous avions un système où nous inscrivions, en quelque sorte, chaque personne qui se présentait au centre d'emploi. Nous essayions de faire une sélection préliminaire de tous les candidats pour tous les postes vacants afin d'établir s'ils avaient l'aptitude pour occuper les postes vacants et s'ils étaient acceptables. Ensuite, nous envoyions quatre, cinq ou six différents candidats, selon le poste vacant. Si l'on voulait synthétiser cet effort en un certain nombre d'années-personnes à l'échelle nationale, on pourrait dire que cette activité consommait des centaines d'années-personnes.

À la page 104 de l'évaluation, il est dit que le recours au CEC en général comme méthode de recherche d'emploi n'entraîne aucune réduction d'ensemble mesurable du temps de recherche et ne permet aucun gain salarial. On dit également que:

Le recours aux services du CEC ne change pas non plus pour la peine le pourcentage du temps passé en chômage.

Autrement dit, nous avons constaté que les gens qui faisaient appel à notre service ne décrochaient pas d'emploi plus rémunérateur que les autres. Ils ne passaient pas moins de temps à se chercher du travail que ceux d'un groupe témoin de personnes se passant de notre service. Quant à la durée du temps passé en chômage, cela ne donnait rien.

Cela nous a amenés à nous poser la question: Quel est le taux de rendement de cette activité de sélection préliminaire? Il y a deux options de politique. C'est là que s'arrête le travail de M. Midgley. Il fait cette constatation et documente le volume des ressources en cause, constatant que cela ne donne rien. Il y a deux façons de procéder lorsqu'on a une constatation défavorable de ce genre. La première est d'accroître considérablement les ressources consacrées à l'activité. Plutôt que de faire travailler entre 500 et 600 personnes à une activité, nous pouvions décupler nos ressources pour tenter de réaliser un pourcentage de pénétration qui nous donnerait 100 p. 100 des postes vacants, ou même 80 p. 100, et intensifier notre sélection préliminaire. C'est la première option.

De fait, certains pays d'Europe obligent à donner un avis des postes vacants. Il est interdit d'engager quelqu'un à moins de l'annoncer par le service national de placement. Nous avons décidé de ne pas nous engager dans cette voie.

Quelques projets pilotes ont permis d'établir une autre façon d'offrir le même service. À la place de la sélection préliminaire, s'entend. Nous avons suivi nos clients qui se contentaient de faire leurs propres rapports en fonction de postes annoncés sur un tableau d'affichage de postes. Je suis sûr que les sénateurs connaissent bien les centres d'emploi où nous affichons des postes. Nous laissons les gens se présélectionner eux-mêmes. Nous avons vu que, malgré certaines impressions de notre personnel, et malgré les préjugés initiaux de certains employeurs du milieu, la sélection préliminaire ne changeait rien à la satisfaction des employeurs. Nous avons donc pu récupérer l'équivalent de 350 années-personnes à l'échelle nationale. Nous avons pris la décision de retirer 350 années-

[Text]

the activity of screening and into more intensive assistance to specific sets of clientele.

Senator Marsden: You surely were not surprised by these findings. Granovetter's book, *Finding a Job*, tells us exactly that. The evidence has been around for years, and we all know, that anybody who is capable of finding a job does not use this kind of official employment service, and that you have always dealt with those who have the most difficulty getting into the labour market.

Mr. Midgley: Yes.

Senator Marsden: So one cannot disagree with that, but I am puzzled as to why you have to redo that.

Mr. Carin: The job vacancies that are provided to us are not for brain surgeons or rocket scientists. So it was not immediately obvious that a labour exchange service at the lower end of the skill spectrum would not result in these kinds of savings.

Senator Marsden: Granovetter's findings were not about skill level. They were about the capacity of people to mobilize their networks at any level of skill. We know how construction workers operate. We know a lot. You are telling us that you did it all again and that, presumably not to your surprise, nor to anyone else's surprise, you found that things here are consistent with the rest of the world and, therefore, you adjusted your program. If you will forgive me for saying so, I think you are making Dr. Hartle's case.

Mr. Carin: I would find it puzzling if I were the only person surprised at this finding. The hypothesis that was being tested was that, in a community the size of, say, Toronto, if there were a bunch of small employers who had vacancies in low-paying and relatively low-skilled jobs, and if you pooled those jobs and made them available to people and then screened people at the low end of the market, such as people who generally do not have high educational qualifications, such as dropouts or people with specific problems, and then tried to make a match, then the function of a labour exchange would provide economic efficiencies and it would drop job search. If you say that is immediately obvious to you, all I can say is that it was not to me.

Senator Stewart: Staying with this important set of services, do you have some statistical evidence as to what part of the labour market function is performed through your channels? My impression is that, in my part of the world, relatively little would be done through your department, but I am quite ready to concede that, in any relatively small community, informal networks and recommendations and information would probably move much more rapidly and be taken much more seriously than, let us say, in Montreal or Toronto. However, that is only impressionistic. Do you have some idea of how important your program or services are in employers' finding employees

[Traduction]

personnes de l'activité de sélection préliminaire pour les consacrer à une intensification de l'aide à des clientèles particulières.

Le sénateur Marsden: Ces constatations ne vous ont certes pas surpris. C'est exactement ce que nous dit Granovetter dans son *Finding a Job*. C'est connu depuis des années, et nous savons tous que quiconque est capable de se trouver un emploi n'utilise pas ce genre de service officiel de placement et que vous avez toujours eu affaire à ceux qui ont le plus de difficulté à trouver leur palce sur le marché du travail.

M. Midgley: Oui.

Le sénateur Marsden: On ne peut donc pas être en désaccord, mais la raison pour laquelle vous devez refaire tout cela me laisse perplexe.

M. Carin: Les postes vacants qui nous sont communiqués ne sont pas des postes de neurochirurgiens ou de constructeurs de fusées. Il n'est donc pas apparu immédiatement qu'une bourse du travail bas de gamme ne permettrait pas ces genres d'économies.

Le sénateur Marsden: Les constatations de Granovetter ne concernaient pas le niveau de qualification. Elles concernaient la capacité des personnes de mobiliser leurs réseaux à n'importe quel niveau de qualification. Nous savons comment fonctionnent les travailleurs de la construction. Nous savons beaucoup de choses. Vous êtes en train de nous dire que vous avez recommencé à zéro et que, chose qui n'a surpris ni vous ni personne d'autre, faut-il présumer, vous avez observé que les choses se passent ici comme dans le reste du monde, si bien que vous avez rajusté votre programme. Vous voudrez bien me pardonner de le dire, mais je pense que vous donnez raison à Doug Hartle.

M. Carin: Vous M'en verriez perplexe si j'étais le seul surpris par cette constatation. L'hypothèse que nous vérifions était que, dans une collectivité de la grandeur de Toronto, mettons, s'il y avait un tas de petits employeurs ayant des postes vacants dans des emplois mal rémunérés et relativement peu spécialisés, que l'on regroupait ces emplois pour les offrir puis qu'on faisait une sélection préliminaire au bas du marché, par exemple des gens qui n'ont généralement pas beaucoup d'instruction, tels les décrocheurs ou les personnes ayant des problèmes particuliers, et que nous tâchions ensuite de faire un appariement, cela ferait constater que la fonction d'une bourse du travail permettrait des efficiences économiques et on abandonnerait la recherche d'emploi. Si cela vous saute aux yeux, je ne saurais en dire autant pour ma part.

Le sénateur Stewart: Au sujet de cette importante série de services, avez-vous certaines données statistiques sur la partie de la fonction du marché du travail qui est tributaire de vos interventions? J'ai l'impression que, dans mon coin du monde, il se fait relativement peu de choses par le truchement de votre ministère, mais je suis tout prêt à concéder que, dans toute collectivité relativement restreinte, les réseaux officieux et les recommandations et l'information donnent probablement des résultats beaucoup plus rapides et sont probablement pris beaucoup plus au sérieux qu'à Montréal ou à Toronto, par exemple. Cependant, ce n'est qu'une impression. Avez-vous une idée de l'utilité qu'ont votre programme ou vos services

[Text]

and vice versa? Could you give us that information in percentages?

Mr. Midgley: According to the study, approximately 42 per cent of the unemployed actually turned up at our offices looking for work, and, of those, 20 per cent were placed. It basically means that our penetration rate for jobs would be something like 8 per cent. Eight per cent of the jobs that were available were placed through us. At any individual point in time, with an individual job, employers employ many different search techniques. We are also the second most important search technique used by employers, but we are only the fourth most successful technique in terms of actual matches. Any individual worker is using more than one single technique, and employers are using more than one technique.

The key element of filling a job is the speed at which the connection is made. If we get a job and we make a referral fairly quickly, the chances are that the job will be filled. If we do not make a referral fairly quickly, somebody else will fill it by other means. In other words, what we were examining was the effective efficiency of the employment service.

It had been argued that the efficiency of the employment service rested upon economic efficiency and improving the function of the labour market. In fact, what we found was that the value of the employment service was cyclical. During good periods of time, the employment service probably does not have a positive cost/benefit relationship. However, it has a positive benefit in getting women and people in rural areas into jobs faster.

In fact, women often lack the same informal networks and find that there is a benefit in using the employment service. When it comes to other parts of the business cycle where there are high levels of unemployment, it appears that women get pushed out and men, in fact, obtain more jobs. During that part of the cycle—and this is not a sexist comment—it is apparent that the use of employment services is valuable and that, in fact, it is worth the cost of having them. We find that there is a benefit derived from having employment services within the rural context.

Mr. Carin: We will leave you with a copy of the report, but I will give you a reference on page 30 of the evaluation report. It gave eight different measures of penetration because it is very difficult to define what market penetration means. We did an evaluation of a representative cross section of our 400 Canada Employment Centre offices. We picked 72 of them and, in that universe, over an 18-month period, 34 per cent of employers surveyed reported listing at least one vacancy.

One of your first problems in defining market penetration is to decide the time period to study. Another measure we used was Statistics Canada's labour force survey in terms of transitions into employment. It found that, in the calendar year 1987, 18 per cent of all transitions into employment were Canada Employment Centre placements.

[Traduction]

pour aider les employeurs à trouver des employés et vice versa? Pourriez-vous nous donner des pourcentages là-dessus?

M. Midgley: Selon l'étude, environ 42 p. 100 des chômeurs se sont effectivement présentés à nos bureaux en quête de travail, et nous en avons placé 20 p. 100 d'entre eux. Cela signifie fondamentalement que notre taux de pénétration pour les emplois est de l'ordre de 8 p. 100. Huit pour cent des emplois disponibles ont trouvé preneurs grâce à nous. À n'importe quel moment donné, pour un poste individuel, les employeurs recourent à de nombreuses techniques différentes de recherche. Nous sommes également la deuxième technique de recherche utilisée par les employeurs, mais nous nous classons au quatrième rang pour les succès obtenus, en fonction des appareillages réussis. Les travailleurs individuels utilisent plus d'une seule technique, tout comme les employeurs d'ailleurs.

L'élément clé de la dotation d'un poste est la rapidité d'établissement du lien. Si nous recevons un poste et faisons une présentation assez rapidement, il y a de bonnes chances que le poste soit pourvu. Si nous n'intervenons pas assez vite, quelqu'un d'autre remplira le poste par d'autres moyens. Autrement dit, notre examen portait sur l'efficacité réelle du Service de placement.

On avait fait valoir que l'efficacité du Service de placement était fondée sur l'efficacité économique et l'amélioration de la fonction du marché du travail. De fait, nous avons observé que la valeur du Service de placement est, en réalité, cyclique. Pendant de bons bouts de temps, le Service de placement n'est probablement pas rentable. Cependant, il présente l'avantage positif de trouver des emplois plus vite pour les femmes et les ruraux.

En fait, il arrive souvent que les femmes n'aient pas les mêmes réseaux officieux et trouvent avantageux de recourir au Service de placement. Dans d'autres parties du cycle économique, lorsque le chômage est élevé, il semble que les femmes se voient exclure et que les hommes obtiennent, de fait, plus d'emplois. Pendant cette partie du cycle—et mon commentaire ne se veut pas sexiste—il apparaît que le recours aux services de placement est avantageux et qu'ils sont vraiment justifiés. Nous constatons qu'il y a un avantage à tirer de la présence de services de placement dans le contexte rural.

M. Carin: Nous allons vous remettre un exemplaire du rapport, mais je vous renvoie à la page 30 du rapport d'évaluation. On y trouve huit mesures différentes de pénétration, car il est très difficile de définir ce que signifie la pénétration du marché. Nous avons fait une évaluation d'un échantillon représentatif de nos 400 Centres d'emploi du Canada. Nous en avons choisi 72 et, dans cet univers, sur une période de 18 mois, 34 p. 100 des employeurs soumis à l'enquête ont dit avoir inscrit au moins un poste vacant.

Un des premiers problèmes que pose la définition de la pénétration du marché consiste à décider de la période de référence à observer. Nous avons aussi utilisé une autre mesure—celle de l'enquête sur la population active de Statistique Canada—des transitions en emploi. Nous avons observé que, pendant l'année civile 1987, 18 p. 100 de toutes les transitions en emploi étaient des placements du Centre d'emploi du Canada.

[Text]

We did a study of the last hired vacancies listed with employment centres by asking the firms how we performed with respect to the last job they listed with us, and we found that we filled 41 per cent of them. That is our vacancy fill rate. Therefore, we are not the major player. In other words, most people do not find their jobs through employment centres. However, it is very difficult to try to assess, with one measure, what our penetration rate is.

Senator Stewart: I should like to move to quite a different area of questioning. When the Free Trade Agreement with the United States was under discussion, there was much talk of adjustment programs. I assume that some of these programs come directly or indirectly under your purview. Have any of these programs been evaluated?

Mr. Midgley: The department has an Industrial Adjustment Service and, yes, there has been an evaluation on that, and the results were, in fact, positive. The United States Senate, in fact, has requested copies of that material to assist them potentially in drafting a bill of adjustment of their own. It dealt with a range of adjustment issues which specifically related to both upside and downside adjustment.

Senator Stewart: Can you tell us roughly when that became available? Is it within the last six months?

Mr. Midgley: No. This particular evaluation was done within the last five years.

Senator Stewart: In other words, it was done prior to the Free Trade Agreement?

Mr. Midgley: Yes.

Senator Stewart: Have you done any evaluation to discover how that service has been meeting the requirements brought on by the Free Trade Agreement? Everybody conceded that there would be adjustments required after the Free Trade Agreement. Has there been any evaluation done on this?

Mr. Midgley: There has not been, although it is currently within our plan to do something next year.

Senator Stewart: Does that mean you would be starting, either by outside commission or from direction within, next year?

Mr. Midgley: That is our plan.

Senator Stewart: What is the target date for the conclusion of that?

Mr. Midgley: I believe late 1991 or early 1992.

Senator Stewart: So the evaluation would be accomplished in no more than a few months, would it?

Mr. Midgley: The evaluation, when we eventually get started, will probably have a lapse time of perhaps 10 to 12 months. One of the difficulties in answering your question, however, is the lapse time since the Free Trade Agreement came into force. We would require some adjustment period in order to be able to make a judgment.

Mr. Carin: If I may add, on the Industrial Adjustment Service, which is our catalyst and involves the shock troops who go

[Traduction]

Nous avons fait une étude des dernières dotations de postes vacants inscrits aux Centres d'emploi, en demandant à une entreprise quelle avait été notre contribution pour le dernier poste qu'elles avaient inscrit chez nous, et cela nous a appris que nous en avions pourvus 41 p. 100. C'est notre taux de vacances comblées. Ainsi donc, nous ne sommes pas le principal intervenant. La plupart des personnes ne se trouvent pas d'emploi par le truchement des centres d'emploi. Il est très difficile de tâcher d'évaluer, selon une mesure unique, ce qu'est notre taux de pénétration.

Le sénateur Stewart: J'aurais des questions à poser sur un domaine tout autre. Pendant le débat sur l'Accord de libre-échange avec les États-Unis, il a été longuement question des programmes d'adaptation. Je suppose que certains de ces programmes sont directement ou indirectement de votre ressort. En avez-vous évalué certains?

M. Midgley: Le ministère a un Service d'aide à l'adaptation de l'industrie et, oui, il en a fait une évaluation, dont les résultats ont été, effectivement, positifs. Le Sénat des États-Unis, de fait, a demandé des exemplaires de ce document, qui pourrait peut-être l'aider à rédiger son propre projet de loi sur l'adaptation. Le document portait sur diverses questions d'adaptation, tant en amont qu'en aval.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous dire à peu près quand ce document est paru? Est-ce depuis six mois?

M. Midgley: Non. Cette évaluation particulière a été faite au cours des cinq dernières années.

Le sénateur Stewart: En d'autres mots, elle date d'avant l'Accord de libre-échange?

M. Midgley: Oui.

Le sénateur Stewart: Avez-vous fait quelque évaluation pour voir comment ce service répond aux besoins découlant de l'Accord de libre-échange? Tout le monde a reconnu qu'il faudrait faire des adaptations après l'Accord de libre-échange. Y a-t-il eu une évaluation en ce sens?

M. Midgley: Non, mais nous en projetons une pour l'an prochain.

Le sénateur Stewart: Cela signifie-t-il que vous commencez l'an prochain, soit pour donner suite à une commande externe, soit sur une directive interne?

M. Midgley: C'est ce que nous comptons faire.

Le sénateur Stewart: À quelle date comptez-vous avoir terminé?

M. Midgley: Fin 1991 ou début 1992, sauf erreur.

Le sénateur Stewart: Donc, l'évaluation ne prendrait pas plus de quelques mois, n'est-ce pas?

M. Midgley: Lorsque nous finirons par mettre les choses en marche, l'évaluation prendra probablement de 10 à 12 mois, peut-être. L'une des difficultés que j'ai à répondre à votre question, cependant, tien au temps écoulé depuis l'entrée en vigueur de l'Accord de libre-échange. Il nous faudrait une certaine période d'adaptation pour porter un jugement.

M. Carin: J'ajouterai, au sujet du Service d'aide à l'adaptation de l'industrie, qui est notre catalyseur et qui met en cause

[Text]

in, from a policy perspective there are many sources of information other than formal evaluations.

If there is one service that is uniformly applauded, and that is provided by Employment and Immigration, it is the Industrial Adjustment Service. That is world-renowned. We have had all kinds of people from other countries visit us, as well as countless testimonials from labour, business and community leaders on the service.

Senator Stewart: This matter of adjustment, Mr. Chairman, was one of the major topics that agitated senators on both sides of the House when the Free Trade Agreement and the bill to implement that agreement were being considered. When one reads the newspapers, one gets sporadic evidence as to the kinds of adjustments that are required as a result of the Free Trade Agreement.

Mr. Carin, you have told us that the Industrial Adjustment Service of your department is very good. I do not question that. It would seem to follow that that service should be able to give a fairly good reading of the losses and gains that have shown up. Is that fair? I see you shaking your head.

Mr. Carin: I think anyone could tell you where there have been gains in the employment sector by occupation and on a regional basis, as well as where there have been losses.

However, I think most economists would agree with me when I say that I would not know how to assess what the impact of the Free Trade Agreement has been versus changes in customer demands, versus interest rates, versus technological changes, versus entrepreneurial endeavours. If the entrepreneur becomes aggressive and clever, there is no way for us to determine that or isolate that.

Senator Simard: Senator Perrault seems to have all of the answers. Perhaps you should check with him.

Senator Stewart: I know that his answers satisfy you, but that does not mean that they satisfy me.

You have said that you have a good service here. Of course, I accept your observation that it is difficult when you have multiple causation to attribute an effect to a particular cause, but there is a pattern of adjustment over the years.

We have now introduced a new cause. It must be possible to make some connection between that cause and the effects. We do that every day in the world of medicine, for example. I do not know why economists suddenly become so anxious to insist upon their incompetence.

Mr. Carin: I would prefer to characterize it as insisting on the limits of our competence rather than on our incompetence. I would say that you are not exactly fair in the way you have phrased the problem in terms of there being a pattern, as if that were fixed, and then there is this one exogenous disturbance. When you say there is a pattern, you say that as though it is stable and can be controlled. The fact of the matter is that it cannot be controlled.

[Traduction]

les troupes de choc appelées à intervenir, dans une perspective de politique, qu'il existe de nombreuses sources d'information autres que les évaluations officielles.

S'il y a un service d'Emploi et Immigration dont la valeur est reconnue de tous, c'est bien le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie. Il est connu dans le monde entier. Toutes sortes de gens d'autres pays viennent nous visiter, et nous ne comptons plus les témoignages que nous recevons des dirigeants syndicaux, des chefs d'entreprise et des dirigeants de la collectivité à l'égard de ce service.

Le sénateur Stewart: Vous me permettez bien la question suivante, donc: cette question d'adaptation, monsieur le président, était l'un des grands thèmes qui ont agité les sénateurs des deux côtés de la chambre lors de l'étude de l'Accord de libre-échange et de son projet de loi de mise en œuvre. À la lecture des journaux, on a une petite idée, sporadiquement, des genres d'adaptations requises par suite de l'Accord de libre-échange.

Monsieur Carin, vous nous avez dit que le Service d'aide à l'adaptation de l'industrie de votre ministère est excellent. Je n'en doute pas. Il semblerait aller de soi qu'il devrait être en mesure de donner une assez bonne idée des pertes subies et des gains réalisés. Non? Je vous vois secouer la tête.

M. Carin: N'importe qui pourrait vous dire qu'il y a eu des gains dans le secteur de l'emploi par profession et par région, et qu'il y a eu aussi des pertes.

Selon moi, la plupart des économistes me comprendraient d'affirmer que je ne saurais dire quelles ont été les répercussions de l'Accord de libre-échange par rapport aux demandes des consommateurs, aux taux d'intérêt, aux changements technologiques, aux initiatives des entrepreneurs. Si l'entrepreneur redouble d'ardeur et est plus habile, nous n'avons aucun moyen d'établir ou d'isoler ce fait.

Le sénateur Simard: Le sénateur Perrault semble avoir toutes les réponses. Vous pourriez peut-être le consulter.

Le sénateur Stewart: Je sais que ses réponses vous satisfont, mais cela ne veut pas dire qu'elles me satisfont.

Vous avez dit que vous avez là un bon service. Bien sûr, je reconnais qu'il est difficile, compte tenu de la causalité multiple, de relier un effet à une cause précise, mais il y a un certain régime d'adaptation qui s'est établi au fil des ans.

Nous venons d'introduire une nouvelle cause. Il doit être possible d'établir un lien entre cette cause et les effets. Nous faisons cela tous les jours en médecine, par exemple. J'ignore pourquoi les économistes, tout à coup, tiennent tellement à afficher leur incompetence.

M. Carin: Je préférerais dire que nous insistons sur les limites de notre compétence plutôt que sur notre incompetence. Je dirais que vous manquez un peu d'objectivité dans votre façon de situer le problème, comme s'il y avait une tendance établie, comme si cela était figé, et que survienne un élément exogène de perturbation. Lorsque vous dites qu'il y a une tendance établie, vous parlez comme si elle était stable et pouvait être contrôlée. La réalité, c'est qu'elle est impossible à contrôler.

[Text]

When you are dealing with exports/imports, exchange rates, interest rates and labour costs are critically important. Tariffs, for certain commodities, must be important.

I am not an expert in this area, but 20 years ago I took a degree in international economics and I know that there are very few economists who would say that their limits do not encompass this. I think you will find few economists of any school who will claim that they can distinguish the impact of the agreement.

Senator Stewart: I want to be clear on this: You are saying that when you go into an agreement such as this, given the inability of economists to make this kind of calculation, one does it on the basis of a theoretical model, or on the basis of a set of assumptions which cannot be empirically demonstrated after the fact?

Mr. Carin: You definitely have gone beyond the limits of my competence, because I was not present at the deliberations to determine whether or not we should enter into the Free Trade Agreement.

Senator Stewart: I am not interested in what happened there; I just want to determine what kind of information we can reasonably ask for, and you seem to be saying that if we start pressing hard you will say, "Please, it is unreasonable to expect us to answer these questions."

Mr. Carin: I do not know. I do not think there is a quantitative answer. I would do two things: I would read tea leaves and do surveys. With respect to the surveys, I would try to do an extensive survey of everyone who closed down a business and everyone who opened up a business and get a scientific assessment of their reasons for increasing their investment.

Senator Stewart: You referred to an evaluation that is in prospect. I assume that the commission does not have its exact terms yet, but could you give us some indication of what you intend to ask in that evaluation?

Mr. Midgley: What we have been trying to determine fundamentally, is whether the program or service as designed is achieving the results that are intended in a cost-effective manner. We have been looking at adjustments in the upward direction and in the downward direction. We have also been trying to determine whether or not this is the only approach or if there are alternative approaches to doing adjustments. In fact, there are other programs that are involved in adjustments. This is one specifically.

At the moment, the sorts of issues that we will probably be looking at will largely relate to effectiveness. The IAS frequently involves a tripartite arrangement involving labour, management and an independent chairperson who tries to work out an arrangement to ensure that one's adjustment works effectively. We have been looking at the issues association with that in an operating sense, which we have been dealing with specifically inside the program. We have also been looking at the broader issues as to whether it is rational to

[Traduction]

Lorsqu'il est question d'exportations et d'importations, les taux de change, les taux d'intérêt et les coûts de main-d'œuvre prennent une importance critique. Les droits de douane, pour certains produits, doivent être importants.

Je ne suis pas spécialiste, mais il y a 20 ans j'ai obtenu un diplôme en économie internationale et je sais qu'il se trouve très peu d'économistes pour dire que leurs limites ne vont pas au-delà de cette situation. Selon moi, vous trouverez peu d'économistes, de quelque école que ce soit, pour affirmer qu'ils peuvent distinguer les conséquences de l'Accord.

Le sénateur Stewart: Soyons bien clairs là-dessus. Vous dites que, lorsque vous concluez un accord comme celui-là, étant donné que les économistes sont incapables de faire ce genre de calcul, on procède en fonction d'un modèle théorique, ou en fonction d'une série d'hypothèses, dont il est impossible de faire la preuve empirique après le fait?

M. Carin: Vous avez certes dépassé les limites de ma compétence, car je n'étais pas présent aux délibérations qui ont amené à déterminer s'il fallait ou pas conclure l'Accord de libre-échange.

Le sénateur Stewart: Peu m'importe ce qui s'est passé là; je cherche tout simplement établir quel genre d'information il est raisonnable de demander, et vous semblez dire que, si nous commençons à insister un peu fort, vous nous répondrez: «S'il vous plaît, il n'est pas raisonnable d'attendre de nous une réponse à ces questions.»

M. Carin: Je ne sais pas. Je ne crois pas qu'il y ait de réponse quantitative. J'aurais recours à deux méthodes, soit des feuilles de thé et des sondages. Pour ce qui est des sondages, j'essaierais d'effectuer un sondage détaillé auprès de quiconque a fermé ou lancé une entreprise, et de préciser scientifiquement pourquoi les intéressés ont augmenté leur investissement.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé d'une nouvelle évaluation éventuelle. Je suppose que la commission n'a pas encore reçu son mandat exact, mais pourriez-vous nous donner une idée de ce que vous demanderez dans le cadre de cette évaluation?

M. Midgley: Nous essayons fondamentalement de déterminer si le programme de service tel qu'il est conçu atteint les résultats visés de façon rentable. Nous examinons des rajustements à la hausse et à la baisse. Nous essayons aussi d'établir s'il s'agit de la seule façon de procéder ou s'il y a d'autres façons d'effectuer des rajustements. En fait, les rajustements affectent d'autres programmes. Celui-ci en est un en particulier.

Pour le moment, les questions que nous examinerons probablement auront en grande partie trait à l'efficacité. Le SAAI nécessite souvent une entente tripartite entre les syndicats, l'employeur et un président indépendant qui essaie de conclure un arrangement afin d'assurer l'efficacité de l'adaptation. Dans le cadre particulier du programme, nous examinons le lien entre les enjeux et cette façon de procéder sur le plan opérationnel. Nous examinons aussi les enjeux plus généraux en nous demandant s'il est rationnel de s'attendre à ce que ce

[Text]

expect this sort of program to accomplish what it is trying to do or whether there are alternatives.

Senator Stollery: I had a question about the occupational demand book that is the basis for immigration policy. How often does the occupational demand book come out?

Mr. Carin: I am not sure I know which one you are referring to. Are you referring to Job Futures?

Senator Stollery: I am referring to the one that the immigration department uses to calculate points for a prospective immigrant coming to Canada. It is very important.

Mr. Carin: We look at that once a year, but there is an ongoing review—

Senator Stollery: So you take a look at it once a year.

Mr. Carin: No. The book would be reviewed in its entirety once a year. The people doing the work that results in that review have other uses for that book. For example, I referred earlier to the fact that we try and restrict training to those occupations experiencing a shortage. So irrespective of the immigration department, we would be determining occupational shortages for the purpose of making training decisions. Basically it is an ongoing activity, and I would say there are occupations on that list that are removed or added on an ad hoc basis as time goes on. So it is not as if a regulation has changed.

Senator Stollery: I get the picture. You must have an evaluation for this occupational demand book.

Mr. Midgley: We have not evaluated it.

Senator Stollery: I do not see it on the list.

Mr. Midgley: We have not, in fact, evaluated the book.

Senator Stollery: What about the system?

Mr. Midgley: We have looked at some of the elements of our immigration system. We have not looked, per se, at the point system, which is what I assume you are referring to.

Senator Stollery: —of which the occupational demand is an important component.

Mr. Midgley: Right.

Senator Stollery: I believe it takes between 14 to 18 months for a prospective immigrant to be interviewed. In that case, I wonder how effective the occupational demand component of the program would be. For example, let us say that a prospective immigrant had a particular skill that was an important occupational demand in Canada in 1990. However, by 1992, when that prospective immigrant had achieved a Canadian interview, that occupational demand may have evaporated?

Mr. Midgley: When making a decision, it is my understanding that the immigration officer abroad takes occupational demand into account at that point in time. It is also clear that it is not possible to have a perfect adjustment in terms of timing because someone who is in an occupation that is in demand today perhaps will not be in demand at some time in the future. So we do look at business cycles.

[Traduction]

genre de programme atteigne les buts visés ou s'il y a d'autres solutions.

Le sénateur Stollery: J'avais une question au sujet de la demande par profession sur laquelle s'appuie la politique d'immigration. Quelle est la fréquence de parution de la publication sur la demande par profession?

M. Carin: Je ne sais pas trop à quoi vous faites allusion. Voulez-vous parler d'Emploi-Avenir?

Le sénateur Stollery: Je veux parler du document sur lequel le ministère de l'Immigration se fonde pour calculer les points accordés à un candidat à l'immigration au Canada. C'est très important.

M. Carin: Nous étudions la question une fois par année, mais on revoit régulièrement...

Le sénateur Stollery: Vous étudiez donc la question une fois par année.

M. Carin: Non. Le document est revu au complet une fois par année. Les gens qui effectuent le travail à l'origine de cette liste l'utilisent à d'autres fins. Par exemple, j'ai dit plus tôt que nous essayons de limiter la formation aux professions où il y a pénurie. C'est pourquoi nous déterminerions, aux fins de la formation, les professions où il y a pénurie, quels que soient les besoins du ministère de l'Immigration. Il s'agit essentiellement d'une activité courante et je dirais qu'on ajoute des professions à cette liste ou qu'on en raye au besoin. Ce n'est pas comme si l'on avait modifié un règlement.

Le sénateur Stollery: Je comprends. Vous devez évaluer ce document sur la demande par profession.

M. Midgley: Nous ne l'avons pas fait.

Le sénateur Stollery: Je ne le vois pas sur la liste.

M. Midgley: Nous n'avons pas en fait évalué le document.

Le sénateur Stollery: Et le système?

M. Midgley: Nous avons examiné certains des éléments du système d'immigration. Nous n'avons pas examiné le système de points en soi, ce à quoi vous faites allusion, sauf erreur.

Le sénateur Stollery: Dont la demande par profession constitue un volet important.

M. Midgley: En effet.

Le sénateur Stollery: Je crois qu'il faut de 14 à 18 mois pour qu'un immigrant éventuel soit interviewé. Dans quelle mesure alors le volet du programme qui a trait à la demande par profession est-il efficace dans le cas d'un immigrant éventuel, par exemple, qui possède une compétence particulière qui peut être très en demande dans une profession au Canada en 1990? Il se peut toutefois qu'il n'y ait plus de demande dans la profession en question en 1992, lorsque l'intéressé subira son entrevue.

M. Midgley: Lorsqu'il prend une décision, je crois savoir que l'agent d'immigration à l'étranger tient compte de la demande par profession au moment de l'entrevue. Il est aussi évident que la synchronisation parfaite dans le temps est impossible parce qu'une profession en demande aujourd'hui ne le sera peut-être pas plus tard. Nous tenons donc compte des cycles économiques.

[Text]

Mr. Carin: You have to bear in mind that there is no law that indicates that a person has to perform the occupation for which they are selected, once they get here. If we let someone in because he is a fine welder and it turns out that he wants to become a chef, there is nothing we can do about that. We do not operate on a conditional basis. So that is another possible criticism of the system.

Senator Stollery: It seems relevant because, no matter how many points the candidate has, if the occupational demand for the kind of work he does is zero, he is automatically excluded from Canada. So what such candidates intend to do after they get to Canada is not relevant. How do you square that particular circle? For example, a candidate could be told by the Canadian Employment Service in Toronto that there is a demand for draftsmen, so he applies to come to Canada. However, the situation could change in the 14 months that may elapse before he is interviewed. You say you re-evaluate those occupations on a continual basis and rewrite the book every year. How does the system work?

Mr. Carin: There are instances where there is a problem.

Senator Stollery: The system must have a big problem.

Mr. Carin: I am not sure how big the problem is. Not only do we try to indicate whether or not something is in shortage or surplus, we try to determine the volume of the shortage. For example, if we told our field officers abroad that we had a shortage of 1,000 draftsmen and all of a sudden we find that there is only a shortage of 200 draftsmen, we would be monitoring that situation.

Senator Stollery: I understand that.

Mr. Carin: There is no question that you will have two kinds of problem. Every once in a while we will let somebody in and, by the time he arrives, the position will have been filled.

Senator Stollery: I understand that.

Mr. Carin: You will also exclude people at a given point in time because it looks like there is no shortage of their occupation and, by the time they would have arrived a year later or so, there is a shortage.

Senator Stollery: But that is really not the point. The point is this: Have you given any consideration to how the immigration policy can operate based on occupational demand? That has been the basic premise behind the Canadian immigration policy since 1976. If a prospective candidate's occupation is zero rated, he will not get into the country. He could be a rocket scientist and have 95 points, but he would be excluded from coming to Canada. This process is based on the system of occupational demand. Your system of occupational demand operates in a cycle of about a year and is continually updated.

I can understand that you will tell the immigration officer what the demand is for draughtsmen, for example, when he interviews the client. The question, however, seems to me to be: What about the prospective immigrant who is operating on a cycle of about 14 to 18 months? That makes it effectively impossible for a candidate to anticipate whether or not he or she would be admissible to Canada.

[Traduction]

M. Carin: Il ne faut pas oublier qu'aucune loi n'oblige un immigrant à occuper, une fois arrivé au Canada, la profession qui lui a permis d'être admis. Si nous admettons un immigrant parce que c'est un excellent soudeur, mais que l'intéressé veut devenir chef cuisinier, nous n'y pouvons rien. L'admission n'est pas conditionnelle. C'est donc un autre aspect du système que l'on pourrait critiquer.

Le sénateur Stollery: La question semble pertinente parce que si la demande dans sa profession est nulle, le candidat est exclu automatiquement, peu importe le nombre de points qui lui ont été attribués. Ce que le requérant fera après son arrivée au Canada n'a donc pas d'importance. Comment faire la quadrature du cercle? Par exemple, le Service d'emploi du Canada à Toronto pourrait dire à un candidat que les dessinateurs sont en demande. L'intéressé ferait donc une demande d'admission au Canada, mais il se peut que la situation ait changé au moment de l'entrevue, 14 mois plus tard. Vous dites que vous réévaluez régulièrement les professions en question et que vous modifiez le document chaque année. Comment le système fonctionne-t-il?

M. Carin: Il y a parfois des problèmes.

Le sénateur Stollery: Le système doit avoir un gros problème.

M. Carin: Je ne suis pas sûr de l'ampleur du problème. Nous essayons d'indiquer s'il y a pénurie ou excédent, et aussi de déterminer l'importance de la pénurie. Par exemple, si nous disons à nos agents locaux à l'étranger qu'il manque 1 000 dessinateurs et que nous nous rendons compte subitement qu'il n'en manque que 200, nous suivrions la situation de près.

Le sénateur Stollery: Je comprends.

M. Carin: Il y aura certainement deux genres de problème. Il arrivera qu'on admette un immigrant et qu'au moment de son arrivée, l'emploi ne soit plus vacant.

Le sénateur Stollery: Je comprends.

M. Carin: Il arrivera aussi qu'on rejette des demandes à un moment donné parce qu'il semble ne pas y avoir de pénurie dans la profession visée. Il se peut qu'il y ait pénurie un an plus tard, au moment où les intéressés seraient arrivés.

Le sénateur Stollery: Ce n'est pas vraiment ce que je veux dire. Avez-vous examiné comment appliquer la politique d'immigration selon la demande par profession? La politique d'immigration du Canada repose sur cette prémisse fondamentale depuis 1976. S'il n'y a pas demande dans sa profession, un candidat n'est pas admis au Canada. Même s'il est spécialiste des fusées et avoir 95 points, il ne pourra entrer au Canada. Ces critères sont basés sur le système de la demande par profession. Votre système fonctionne sur un cycle d'un an environ et est mis à jour régulièrement.

Je comprends que vous préciserez à l'agent d'immigration la demande de dessinateurs, par exemple, au moment de l'entrevue avec le client. Il me semble toutefois qu'il faut se demander ce qui se passe dans le cas de l'immigrant éventuel dont le cycle est d'environ 14 à 18 mois? Il est en fait à peu près impossible pour un candidat de prévoir si sera admissible ou non au Canada.

[Text]

Mr. Carin: I think your statement would be more accurate for certain occupations and less accurate for others. In the more highly-skilled ones we know exactly how many people are needed.

Senator Stollery: A doctor is zero rated in terms of occupational demand in Canada, so a doctor is automatically precluded from emigrating to this country. The same applies to an architect, or any number of other important and highly-skilled occupations.

Mr. Carin: What I am trying to say is that there are various occupations about which you can have a fairly good idea, through knowing the age profile of the people in the occupation, the attrition rate and so forth. We do extensive surveys on the school populations so that we have a pretty good idea of who will be coming into various occupations.

Senator Stollery: Mr. Chairman, I will not pursue the matter. First, the department's figures are based on information it gets from the Canada Employment Centres.

Mr. Carin: That is not the case, no.

Senator Stollery: Oh, has it changed? It has always been primarily based on information received from Canada Employment Centres. They indicate the kind of employees they are looking for. I suspect this may still be an important aspect of things, so that employees can be matched up to the needs of the job market in Canada. It seems to me that you have a system here that works on two different cycles that just do not meet. You might want to take a look at that. Thank you, Mr. Chairman.

Mr. Carin: I just do not want the senator to be left with the impression that the information on shortages is derived from our employment centres. The point was made earlier that we deal with a small proportion of job vacancies. There are all kinds of other surveys that have nothing to do with the employment centres—surveys of employers, of individuals—to determine what the occupational demand and supply is. There is a separate unit within the Department of Employment and Immigration whose worry is just occupational projections. That group certainly does not rely on employment centres and I would not want to leave you with that impression.

Senator Stollery: Again, I will not pursue it, Mr. Chairman, other than to point out that one of the first steps of a person wanting to bring an employee to Canada is the Canada Employment Centre, where he gets a statement from that centre that there are no Canadians available for that particular position. That has a major effect on the future of the candidate in terms of coming to this country. Therefore, the employment centre is a major factor.

The immigration officer is an expert in the process. Unless you are bringing in your spouse or a member of your immediate family under the age of 18, it is often difficult to get into the country. This system, as you have said, works on a cycle of about 12 months. The problem is that the immigrant at this

[Traduction]

M. Carin: Je crois que vous aurez raison davantage dans certains cas que dans d'autres. Dans le cas des professions très spécialisées, nous savons exactement combien il faut de personnes.

Le sénateur Stollery: Dans le cas des médecins, la demande par profession au Canada est nulle et il est donc automatiquement exclu qu'un médecin immigré au Canada. La même chose vaut dans le cas de l'architecture ou d'un certain nombre d'autres professions importantes et très spécialisées.

M. Carin: Ce que j'essaie de dire, c'est qu'on peut avoir une assez bonne idée de la demande dans diverses professions en se fondant sur le profil selon l'âge de la profession en cause, son taux d'attrition et ainsi de suite. Nous effectuons des enquêtes détaillées sur la population scolaire afin d'avoir une assez bonne idée du nombre des nouveaux arrivants dans diverses professions.

Le sénateur Stollery: Monsieur le président, je m'en tiendrai à cela pour le moment. Tout d'abord, les chiffres du ministère sont basés sur des renseignements qu'il obtient des centres d'emploi du Canada.

M. Carin: Ce n'est pas le cas.

Le sénateur Stollery: Le système a changé? On se fondait toujours sur des renseignements reçus des centres d'emploi du Canada qui indiquent le genre d'employé en demande. Cet aspect du système peut quand même demeurer important si l'on veut jumeler les travailleurs aux besoins du marché du travail au Canada. Il me semble que votre système fonctionne selon deux cycles différents qui ne se croisent tout simplement pas. Vous pourriez peut-être y jeter un coup d'œil. Je vous remercie, monsieur le président.

M. Carin: Je ne voudrais pas laisser au sénateur l'impression que les renseignements sur les pénuries proviennent de nos centres d'emploi. On a dit plus tôt que nous nous occupons d'un faible pourcentage d'emplois vacants. Il y a toutes sortes d'autres enquêtes qui n'ont rien à voir avec les centres d'emploi, qui s'adressent aux employeurs ou aux particuliers, et qui permettent de déterminer l'offre et la demande par profession. Le ministère de l'Emploi et de l'Immigration compte un service distinct qui s'occupe uniquement des projections par profession. Ce groupe ne s'en remet certainement pas aux centres d'emploi et je ne voudrais pas vous laisser cette impression.

Le sénateur Stollery: Là encore, monsieur le président, je n'irai pas plus loin, mais je signalerai simplement qu'un des premiers endroits auquel s'adresse une personne désireuse de faire venir un employé au Canada, c'est au Centre d'emploi du Canada où l'intéressé obtient une déclaration selon laquelle il n'y a pas de Canadien disponible pour l'emploi en particulier. Cette déclaration a un impact majeur sur la possibilité d'admission future du candidat immigrant. Le centre d'emploi joue donc un rôle très important.

L'agent d'immigration connaît très bien le processus. Sauf dans le cas des conjoints ou des membres de la famille immédiate de moins de 18 ans, il est souvent difficile d'entrer au Canada. Comme vous l'avez dit, le système a un cycle d'environ 12 mois. Le problème, c'est que l'immigrant reçoit une let-

[Text]

point receives a letter saying that he can see a Canadian immigration officer 14 to 18 months hence. The two parts of the system do not seem to me, Mr. Chairman, to be working together. It seems to me that that is a rather important flaw in the system.

Mr. Carin: I would just like to make it clear that, as to people who come to Canada as immigrants to work in the labour market, 75 to 80 per cent of immigrants are either of the family class, refugees or assisted relatives, and not independents.

Senator Stollery: Yes, but the zero-occupational demand precludes almost everyone from coming to Canada, apart from spouses and children under 18 years of age. Everyone else is affected by the occupational demand.

Mr. Carin: I just wanted to make this point: I want to make it clear where our information comes from in terms of the information centre.

There are two different ways to come into Canada as an independent. One is that an individual autonomously decides abroad that he wants to come to Canada. He then goes through the process you explained. Indeed, there is a risk that, if it takes 18 months to wind up his affairs and he ends up in Canada to get the interview and so on, there may be a delay. There may be a subsequent delay as well because most people, on issuance of the visa, do not leave that day. Therefore, your point is even stronger. There is that problem.

I want to be clear on the fact that there is another group. Suppose an employer has identified an individual abroad whom he wishes to hire. Suppose he then goes to the employment centre and says, "Look, I want fast-track arranged employment for the individual "X" to appear in this job." That is where you go through the process of certifying that there is no Canadian available to take that job. That is where the employment centre would scan all of the available information, including the occupations, get a feel for it, get a sense of what the local labour market is and so on. But in terms of the formulation of the book, the employment centre is not the source of that information. I do not want to leave you with that impression.

The Chairman: Thank you, Senator Stollery, for an interesting point, but it is somewhat far removed from our subject matter this morning.

Senator Stollery: I realize that, Mr. Chairman.

Senator Bosa: I just have a couple of questions, one which follows upon the subject raised by Senator Stollery.

I have personal knowledge that the department, at least at one time, was biased towards immigrants who came in under the point system as opposed to those who were sponsored immigrants. Has there ever been an evaluation done on the kind of impact the two groups have made on the Canadian population? Sponsored immigrants were not viewed as making a potential contribution as compared to the other group, yet I know that today, for instance, there are some members of the House of Commons who were originally sponsored immi-

[Traduction]

tre dans laquelle on lui précise qu'il pourra rencontrer un agent d'immigration du Canada dans 14 à 18 mois. Les deux volets du système ne semblent pas synchronisés, monsieur le président. C'est à mon avis une lacune plutôt grave.

M. Carin: J'aimerais tout simplement préciser clairement que de 75 à 80 p. 100 des immigrants qui arrivent au Canada pour se lancer sur le marché du travail font partie des catégories des membres de la famille, des réfugiés ou des parents aidés, et ne sont pas indépendants.

Le sénateur Stollery: Oui, mais la demande nulle dans une profession donnée empêche à peu près n'importe qui d'entrer au Canada, à l'exception des conjoints et des enfants de moins de 18 ans. Tous les autres candidats sont affectés par la demande par profession.

M. Carin: Je voulais simplement préciser clairement l'origine de nos renseignements.

Il y a deux façons différentes d'immigrer au Canada comme immigrant indépendant. Premièrement, une personne peut décider elle-même à l'étranger qu'elle veut immigrer au Canada. Elle entreprend alors les démarches que vous avez décrites. Le risque est en fait le suivant: s'il faut à l'intéressé 18 mois pour régler ses affaires et s'il se présente ensuite au Canada à l'entrevue etc ainsi de suite, il peut y avoir un retard. Il peut y en avoir un autre ensuite parce que la plupart des gens ne partent pas le jour même où ils reçoivent leur visa. Vous avez donc davantage raison. le problème existe.

Je voudrais préciser clairement qu'il y a un autre groupe. Supposons qu'après avoir trouvé à l'étranger une personne qu'il veut recruter, un employeur se présente au centre d'emploi en demandant qu'on prenne des dispositions accélérées pour arranger l'emploi du candidat «X». C'est alors qu'intervient le processus qui consiste à attester qu'il n'y a pas de Canadien disponible pour l'emploi en question. Le centre d'emploi analyserait alors tous les renseignements disponibles, y compris les professions, pour se faire une idée du marché du travail local. Le centre d'emploi n'est toutefois pas la source des renseignements nécessaires à la production du document dont vous parlez. Je ne voudrais pas vous laisser cette impression.

Le président: Merci, sénateur Stollery, d'avoir soulevé un point intéressant, mais qui s'écarte un peu du sujet de la réunion de ce matin.

Le sénateur Stollery: Je le sais, monsieur le président.

Le sénateur Bosa: J'ai quelques questions seulement, dont une découle du sujet abordé par le sénateur Stollery.

Je sais personnellement que le ministère, au moins à un moment donné, favorisait les immigrants qui se présentaient en vertu du régime de points, plutôt que les candidats parrainés. A-t-on déjà évalué l'impact de ces deux groupes sur la population canadienne? On ne croyait pas que les immigrants parrainés apporteraient une contribution potentielle comparative à l'autre groupe, mais je sais qu'aujourd'hui, par exemple, on retrouve à la Chambre des communes des députés

[Text]

grants. Some of those immigrants are in the Senate, including myself.

I just wonder whether there was ever a study done to see the sort of contribution made by sponsored immigrants as opposed to those coming in under the point system. Some immigrants, because they could not speak English, did not get the ten points and were consequently barred. The only way they could come in was via a sponsor, yet those people have a greater determination to succeed, perhaps, than someone who may have all the skills necessary. Was a study ever done to consider the impact of the two groups on the Canadian population?

Mr. Midgley: There have been a number of studies through various input flows to find out exactly what occurred. These would probably be for immigrants coming from particular countries and with different characteristics. If I recall, the early studies were probably carried out in the mid-1960s, and since the 1960s there have been a number of individual studies producing individual flow statements to see how well they have adjusted, what their earnings have been, and potentially what the problems have been.

Senator Bosa: Were these studies done in the mid-1960s?

Mr. Midgley: Studies were done from the mid-1960s onwards.

Senator Bosa: Between the two groups, or on immigrants in general?

Mr. Midgley: Immigrants in general and between the two groups.

Senator Bosa: Where could one get a copy of such studies?

Mr. Midgley: I am sure we would be able to provide you with some.

Senator Bosa: Canada is at the forefront in evaluation, and our evaluations are carefully considered by the Organization for Economic Co-operation and Development. How does the OECD evaluate Canada's methodology of evaluation of programs? Is it based on the information that you are supplied?

Mr. Midgley: The OECD has a number of panels which deal with individual evaluation topics and we have participated in a significant number of those panels. I think it is fair to say that we are well regarded in terms of the type of work that we have done, and we are among the leading countries.

Very specifically, the work that has been done on the national employment service evaluation has had a profound impact in the United States where I know there have been similar concerns. Obviously, if the findings that we have are correct, they must be similar in the United States and a number of European countries.

Recently, I participated in a panel to bring together a number of experts from around the various OECD members to look at specific methodologies and try to determine what

[Traduction]

qui étaient à l'origine des immigrants parrainés. Certains de ces immigrants, dont je suis, sont au Sénat.

Je me demande tout simplement si l'on a déjà effectué une étude pour déterminer la contribution des immigrants parrainés par rapport à celle des immigrants admis en vertu du régime de points. Parce qu'ils ne parlaient pas anglais, certains immigrants n'ont pas obtenu les points requis et on leur a par conséquent refusé l'admission. Le seul moyen pour ces gens d'immigrer, c'est le parrainage, mais ils sont peut-être plus déterminés à réussir que quelqu'un qui pourrait avoir toutes les connaissances spécialisées disponibles. A-t-on jamais effectué une étude pour analyser l'impact des deux groupes sur la population canadienne?

M. Midgley: On a effectué un certain nombre d'études des divers flots d'arrivants pour déterminer exactement ce qui s'est passé. Les études visaient probablement les immigrants en provenance de certains pays en particulier et possédant certaines caractéristiques précises. Sauf erreur, les premières études ont été effectuées au milieu des années 1960. Depuis, on a effectué des études relatives à des flots en particulier qui ont permis de déterminer dans quelle mesure les intéressés s'étaient bien adaptés, quel était leur revenu et quels problèmes ils ont pu connaître.

Le sénateur Bosa: A-t-on effectué des études au milieu des années 1960?

M. Midgley: On a fait des études à compter du milieu des années 1960.

Le sénateur Bosa: Entre les deux groupes, ou sur les immigrants en général.

M. Midgley: Sur les immigrants en général et entre les deux groupes.

Le sénateur Bosa: Où pourrait-on se procurer une copie d'une de ces études?

M. Midgley: Je suis sûr que nous pourrions vous en faire parvenir quelques-unes.

Le sénateur Bosa: Le Canada est un chef de file dans le domaine de l'évaluation et l'Organisation de coopération et de développement économiques examine de très près nos évaluations. Comment l'OCDE analyse-t-elle la méthodologie d'évaluation des programmes du Canada? L'analyse est-elle fondée sur les renseignements qui vous sont fournis?

M. Midgley: L'OCDE a des groupes de travail qui s'occupent de certains sujets d'évaluation en particulier et nous avons siégé à beaucoup de ces groupes. Il est juste de dire que notre travail est bien coté et que nous faisons partie des chefs de file.

Plus précisément, le travail qu'on a effectué au sujet de l'évaluation du service national de placement a eu des répercussions profondes aux États-Unis, où je sais qu'on a connu des problèmes semblables. Si nos constatations sont correctes, elles doivent donc être semblables aux États-Unis et dans un certain nombre de pays d'Europe.

J'ai récemment siégé à un groupe de travail constitué d'experts représentant les divers pays membres de l'OCDE et chargé d'examiner certaines méthodologies, de déterminer les

[Text]

methodologies were preferable, the strengths and weaknesses of individual methodologies, and to see how we could move jointly.

We in Canada are viewed as being one of the most advanced in this area, and we are attempting to stay on the leading edge by using the techniques that are currently being developed in the academic world, and trying to make sure those are applied.

Senator Bosa: That methodology is not based on the frequency of evaluations, the dollar amount spent on evaluations, or on the results of the evaluations?

Mr. Midgley: It is based upon the results of the evaluations. We have been trying to contribute to the other organizations. We, in turn, have been trying to learn from the results of studies that we have undertaken and the results of their studies, in order to work out the most appropriate method of approaching a particular topic and, at the same time, what type of activity or program appears to generate the best results so that we can, in fact, advise what may be used in the Canadian context.

Senator Bosa: In your projected evaluations in the future, I see that you usually have two asterisks for two consecutive years; is it one to evaluate a program and one to see the results?

Mr. Midgley: Sometimes we start a pre-evaluation assessment in one year and the total lapsed time between the start of the activity and the report being available may extend over a fiscal year. It depends where we start the fiscal year.

Senator Bosa: Why are there different evaluations for the seasonal worker program, the foreign domestic worker and temporary foreign workers? Wouldn't they all be in the same class? Foreign domestic workers can only stay for two years.

Mr. Midgley: A seasonal worker comes in for a seasonal period. A temporary worker can come in for a very short period of time. They may come across the border for a day, such as an entertainer. There is a difference between the two. They are not necessarily the same.

Senator Marsden: In your background notes, you have given us the result of the evaluation on the LEAD program. Over the last 10 or 15 years there have been a series of programs, many of which were sunk into CJS and so on. On page 18 of your presentation you state:

The results of the evaluation were generally positive. LEAD corporations were found to have achieved their job creation objectives . . .

and therefore, presumably, their work continues. If we were to look at all those other things, including the employment tax credit, would we find a direct linkage between the evaluations and subsequent work in those programs?

Mr. Carin: I do not understand the question.

[Traduction]

méthodologies à privilégier, d'identifier les points forts et les lacunes de certaines méthodologies et de déterminer des possibilités de collaboration.

Nous sommes considérés comme un des pays les plus avancés. Nous essayons de demeurer à l'avant-garde en utilisant les techniques que met au point le monde universitaire et en nous assurant qu'elles sont appliquées.

Le sénateur Bosa: La méthodologie n'est pas basée sur la fréquence des évaluations, sur les sommes qui y sont consacrées ou sur leurs résultats?

M. Midgley: On se base sur les résultats des évaluations. Nous essayons de contribuer aux autres organisations, et aussi de tirer des leçons des résultats de nos études et de celles d'autres pays, d'identifier la meilleure façon d'aborder un sujet en particulier et de déterminer par la même occasion le genre d'activité ou de programme qui semble donner le meilleur résultat afin de pouvoir recommander en fait ce qu'on peut utiliser dans le contexte canadien.

Le sénateur Bosa: Dans les évaluations que vous prévoyez pour l'avenir, je vois que vous ajoutez habituellement deux astérisques lorsque l'évaluation s'étend sur deux années consécutives. Évaluez-vous un programme une année, et les résultats l'année suivante?

M. Midgley: Nous entreprenons parfois une analyse préévaluation au cours d'une année donnée et le temps écoulé entre le début du projet et la publication du rapport peut s'étendre sur plus d'un exercice. Tout dépend du début de l'exercice financier.

Le sénateur Bosa: Pourquoi les évaluations sont-elles différentes dans le cas du programme des travailleurs saisonniers, des travailleurs intérieurs étrangers et des travailleurs étrangers temporaires? Ne feraient-ils pas tous partie de la même catégorie? Les travailleurs intérieurs étrangers ne peuvent rester que deux ans.

M. Midgley: Un travailleur saisonnier entre au Canada pour une saison donnée. Un travailleur temporaire peut entrer au Canada pour une période très brève. Il peut franchir la frontière pour une journée seulement, comme le fait un artiste de la scène. Il y a une différence entre les deux catégories qui ne sont pas nécessairement identiques.

Le sénateur Marsden: Dans votre document d'information, vous nous avez communiqué le résultat de l'évaluation du programme CLÉ. Au cours des 10 ou 15 dernières années, on a lancé toute une série de programmes dont un grand nombre ont été fondus dans la PE et ainsi de suite. Vous dites à la page 20 de votre mémoire que

Les conclusions de cette évaluation ont été généralement positives. Les sociétés CLÉ ont atteint leurs objectifs en matière de création d'emplois . . .

et l'on peut donc supposer que leur travail se poursuit. Si l'on examinait tous ces autres aspects, y compris le crédit d'impôt à l'emploi, pourrions-nous constater un lien direct entre les évaluations et le travail effectué par la suite dans le cadre de ces programmes?

M. Carin: Je ne comprends pas la question.

[Text]

Senator Marsden: I am trying to establish that there is a direct link between the evaluation and the program change or continuation. For example, you have done an evaluation of the employment tax credit. However, we no longer have an employment tax credit, do we?

Mr. Midgley: No.

Senator Marsden: Did that evaluation show that we should not have one, and therefore that is why we do not have one?

Mr. Carin: I believe that is correct. It was before my time.

Mr. Midgley: Senator, that evaluation showed that the program was effective in certain parts of the business cycle. As with many programs, the tax should be used in emphasizing different programs at different times of the business cycle with different means. The evaluation showed that it was all right at certain points but at other points, if it was kept going, there was no incrementality.

Senator Marsden: So we can expect to see it back again at the appropriate point in the cycle?

Mr. Midgley: That is a policy decision.

Senator Marsden: If we were to investigate those previous programs—without going through all of them in detail, but you refer to ILAP and LEAD,—would we find a direct linkage between the evaluation and the action that the department has taken on those programs?

Mr. Carin: Yes and no. I want to assure you that no one in CEIC would come up with a new policy or program design without being fully cognizant and appreciative of the evaluations of recent experience in similar programs, not only ours but those in other parts of the world, realizing that there are different systems.

I have been responsible for policy for six years. In the six years I have been there, we have not done anything without doing a thorough canvass of our evaluations. In terms of future policy development, we know that certain things will be up for review so we would try and have evaluations in place early enough to contribute to further policy development. An example would be the Community Futures Program. We find tremendous support and interest. It is fully subscribed and seems to be working well.

Rather than monitoring results, we would like to have a scientific assessment. When we put in place an evaluation, it should be complete early enough so that when a decision is taken as to what the next generation of it will be; or whether we will expand the magnitude of resources, we will have the evaluation present. So the answer is "yes".

But the answer is "no" also in the sense that there are all kinds of influences on policy development and program development other than just the evaluations. The evaluation is critical and necessary input, but it is not sufficient. There are other elements to it.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: J'essaie d'établir un lien direct entre l'évaluation et l'évolution ou le maintien du programme. Par exemple, vous avez effectué une évaluation du crédit d'impôt à l'emploi, qui n'existe toutefois plus, n'est-ce pas?

M. Midgley: En effet.

Le sénateur Marsden: L'évaluation a-t-elle indiqué que le crédit ne devrait pas exister et est-ce pour cette raison qu'il est disparu?

M. Carin: Je crois que c'est ce qui s'est passé. C'était avant mon arrivée.

M. Midgley: Sénateur, l'évaluation en question a révélé que le programme affectait certains segments du cycle économique. Comme dans le cas de beaucoup de programmes, il faudrait utiliser le crédit d'impôt pour mettre l'accent, par des moyens différents, sur des programmes distincts à des moments différents du cycle économique. L'évaluation a révélé que le crédit d'impôt convenait très bien à certains points du cycle économique, mais que si on le maintenait à d'autres moments, il n'avait plus aucun effet d'entraînement.

Le sénateur Marsden: Nous pouvons donc nous attendre à le voir réapparaître au moment opportun du cycle?

M. Midgley: Il s'agit d'une décision de politique.

Le sénateur Marsden: Si l'on faisait enquête sur ces programmes antérieurs, sans les analyser tous en détail, mais sans oublier que vous faites allusion aux programmes PARI et CLÉ, pourrait-on trouver un lien direct entre l'évaluation et la décision que le ministère a prise à leur sujet?

M. Carin: Oui et non. Personne à Emploi et Immigration ne présentera de nouvelles politiques ou de nouveaux programmes sans connaître et comprendre à fond les évaluations de l'expérience récente tirée des programmes du même genre, et non pas seulement de programmes canadiens, mais aussi de ceux d'autres pays, sans oublier toutefois qu'il s'agit de systèmes différents.

Je m'occupe de politiques depuis six ans. Depuis mon arrivée il y a six ans, nous n'avons rien fait sans revoir minutieusement nos évaluations. Pour ce qui est de l'élaboration de politiques futures, nous savons que certains programmes seront remis en question et c'est pourquoi nous essaierions d'effectuer des évaluations assez tôt pour contribuer à l'élaboration des politiques. Le programme Développement des communautés en serait un exemple. Le programme suscite beaucoup d'appui et d'intérêt. Il affiche complet et semble donner de bons résultats.

Au lieu d'en contrôler les résultats, nous aimerions en avoir une évaluation scientifique. Quand nous entreprenons une évaluation, elle doit être terminée assez tôt pour qu'on puisse l'utiliser lorsqu'on prendra une décision sur la prochaine génération du programme ou sur l'expansion possible des ressources qui y seront consacrées. La réponse est donc «oui».

Toutefois, la réponse est aussi «non» en ce sens que toutes sortes de facteurs autres que les évaluations ont une incidence sur l'élaboration des politiques et des programmes. L'évaluation constitue un intrant critique et nécessaire, mais elle ne suffit pas. D'autres éléments entrent en jeu.

[Text]

Senator Marsden: So that in this article in the *Globe and Mail* on September 19 concerning the work-sharing money, for example, one of your officials quotes the 1983 analysis—and I assume that that is the evaluation that we find on our chart—that shows that half the participating workers still ended up being laid off. In your assessment, that still means that that program is worthwhile and, therefore, at this point in the business cycle you have just shuffled the money, largely because of the evaluation.

Mr. Carin: The evaluation would be one input. It is not for me to comment on political choices, but if you are entering into a situation where a decision is made that something will be done and that assistance will be provided, then you will try to array the facts on the various initiatives that are operational or feasible. You will use the ones that work best.

Let us take a hypothetical case where someone says that something has to be done and there are four possible ways of doing it. However, in the past, evaluations of all four ways indicated that none of them worked too well. In other words, there were either incrementality problems or direction or clarity problems. The evaluation might tell you, "Choose the one where there is the least problem." At least we would have the facts on which method has the least problems. But there is no one-to-one correlation. Mr. Midgley is not the minister.

Senator Marsden: Obviously. The point is: Should the work be done at all? What is its value? That is what we are trying to get at.

Mr. Carin: It is extraordinarily valuable. I would not want to formulate policy without it.

Senator Marsden: You are not prepared to put any kind of weighting on it, are you? You are saying that it is necessary but not sufficient, but you are not sure how necessary.

Mr. Carin: No, I am sure that it is necessary. It is 100 per cent necessary.

Senator Bolduc: You have many programs in job creation and unemployment services. I understand that some of those programs have been eliminated. The basic thought behind those programs is that the labour market does not work well. In other words, it is not perfect. So let us help it.

Did you do any evaluation of the various governmental programs that put restraints on the labour market so that, instead of adding new programs or things such as that, you could come to the conclusion that that regulation or program, outside of administration, should be abolished? Do you do that type of work?

Mr. Carin: I am tempted to say "no," because it is not our jurisdiction. But we have invaded the jurisdiction of other departments from time to time, and I will give you an example. With respect to social assistance recipients—that is, the Canada Assistance Plan—that is, strictly speaking, not our business. It lies within the jurisdiction of the Department of Health and Welfare. However, it has been recognized by many

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Ce qui veut dire que dans cet article du *Globe and Mail* du 19 septembre qui porte sur le budget du programme de travail partagé, par exemple, un de vos fonctionnaires affirme que l'analyse de 1983—et je suppose qu'il s'agit de l'évaluation que nous trouvons dans notre tableau—indique que la moitié des travailleurs participants finissent quand même par être mis à pied. Selon votre analyse, le programme est quand même valable. Par conséquent, à ce point-ci du cycle économique, vous avez simplement déplacé l'argent, surtout à cause de l'évaluation.

M. Carin: L'évaluation serait un facteur. Je n'ai pas à commenter les choix de politique, mais lorsqu'on décide de faire quelque chose et de fournir de l'aide, il faut alors essayer d'établir les faits en fonction de diverses initiatives opérationnelles ou possibles. On a recours aux solutions qui donnent les meilleurs résultats.

Imaginons un cas hypothétique où quelqu'un dit qu'il faut faire quelque chose et qu'il y a quatre façons possibles de s'y prendre. Les quatre évaluations du passé ont indiqué que toutes ces options n'ont pas très bien fonctionné. Autrement dit, il y avait des problèmes d'effet d'entraînement, d'orientation ou de clarté. L'évaluation pourrait indiquer qu'il faut choisir l'option qui cause le moins de problème. On saurait tout au moins quelle option cause le moins de problème. Il n'y a toutefois pas de rapport de un à un. M. Midgley n'est pas le ministre.

Le sénateur Marsden: Bien sûr. Il faut alors se demander s'il faudrait vraiment effectuer ce travail et quelle en est la valeur. Voilà ce que nous essayons de déterminer.

M. Carin: Ce travail est extraordinairement précieux. Je ne voudrais pas élaborer de politique.

Le sénateur Marsden: Vous n'êtes pas disposé à y accorder quelque pondération que ce soit, n'est-ce pas? Vous dites que ce travail est nécessaire, mais qu'il ne suffit pas. Vous ne savez toutefois pas trop dans quelle mesure il est nécessaire.

M. Carin: Non, je suis sûr qu'il est tout à fait indispensable.

Le sénateur Bolduc: Vos services de création d'emplois et de chômage offrent de nombreux programmes, dont certains ont été supprimés, sauf erreur. La prémisse de base à l'origine de ces programmes, c'est que le marché du travail ne fonctionne pas bien. Autrement dit, il n'est pas parfait. Il faut donc l'aider.

Avez-vous effectué une évaluation des divers programmes gouvernementaux qui imposent des restrictions au marché du travail afin qu'au lieu d'ajouter de nouveaux programmes ou d'autres mesures du genre, vous puissiez en conclure qu'il faudrait abolir la réglementation ou le programme en question? Faites-vous ce genre de travail?

M. Carin: Je serais tenté de dire que non, parce que cela ne relève pas de notre compétence. Nous avons toutefois empiété sur le secteur de compétence d'autres ministères de temps à autre et je vais vous donner un exemple. Les assistés sociaux—c'est-à-dire les bénéficiaires du Régime d'assistance publique du Canada—ne relèvent pas de notre compétence, mais plutôt de celle du ministère de la Santé nationale et du Bien-être

[Text]

commentators that because of the way social assistance is structured, there is a poverty trap. In other words, it does not make sense for many recipients on social welfare to accept part-time employment or training because, even if they were to succeed through the course, they would end up with less disposable income while working after taxes, child care expenses, transportation and work expenses are taken into account.

Under the Canadian Job Strategy, we offer training to social assistance recipients and other clients. The argument is quite often made that that is not our business because it is a regulation or legislation and there are arrangements for other departments to be involved. We would invade their jurisdiction in that particular case by asking whether or not one could build continuing long-term wage subsidies for employment. We are looking at that. In other words, if you were to draw a graph or draft up the parameters of what an income support system is, that is the business of the Department of Health and Welfare. But if you were to draw up the parameters or a graph of what the wage subsidy programs are, that could be characterized as our business. The two studies would be indistinguishable.

We are concerned about a problem that is widely recognized in terms of tax-back rates, work disincentives and employment disincentives, and although it is not Mr. Midgley's group, but is on the policy side, we are doing some work on how to design a program to deal with that.

Generally, if there is a tax measure or an interest rate measure, it is beyond our sphere of competence.

Senator Marsden: What about minimum wage?

Mr. Carin: Minimum wage is a Department of Labour program, although we have sponsored some debates with them and have written papers to stimulate them. But because of the way the government is organized, that is a labour standards question.

Senator Bolduc: For example, there is the simple fact that you pay people for 52 weeks. Do you think that that is a motivation for people to work?

Mr. Carin: In terms of unemployment?

Senator Bolduc: Do you think that that is a kind of impediment to the labour market?

Mr. Carin: Are you referring to unemployment insurance?

Senator Bolduc: Yes.

Mr. Carin: Absolutely.

Senator Bolduc: I am struck by the variety of programs that you have. We give \$3 billion for unemployment insurance; \$1.5 billion for training, and so on. The total cost is \$500 million, including \$100 million for the management of the ministry. When I looked at that I said to myself, "There is something wrong with that."

[Traduction]

social. Beaucoup de critiques ont reconnu que le piège de la pauvreté résulte de la structure actuelle du régime d'aide sociale. Autrement dit, il ne sert à rien pour beaucoup d'assistés sociaux de travailler à temps partiel ou de suivre des cours parce que même s'ils réussissaient le cours, ils se retrouveraient à travailler pour un revenu disponible inférieur, compte tenu des taxes et des frais de garderie, de transport et de travail.

La Planification de l'emploi offre de la formation notamment aux assistés sociaux. On prétend souvent que cette question ne relève pas de notre compétence parce que des mesures législatives ou réglementaires et des ententes prévoient l'intervention d'autres ministères. Nous nous trouverions à empiéter sur leur secteur de compétence dans ce cas en particulier en nous demandant si l'on pourrait lancer les programmes permanents de subvention salariale à long terme pour l'emploi. Nous étudions la question. Autrement dit, si l'on traçait une courbe ou si l'on établissait les paramètres d'un système de soutien du revenu, cela relèverait de la compétence du ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Toutefois, si l'on traçait un graphique ou si l'on établissait les paramètres des programmes de soutien du revenu, cela pourrait relever de notre compétence. On ne pourrait distinguer les deux études.

Un problème largement reconnu en ce qui a trait aux taux de récupération fiscale et à la désincitation au travail et à l'emploi nous préoccupe. Certains de nos travaux ont d'ailleurs trait aux politiques et n'ont rien à voir avec ce que fait le groupe de M. Midgley. Nous cherchons à déterminer comment concevoir un programme à cet égard.

En général, s'il s'agit d'une mesure budgétaire ou d'une mesure qui a trait aux taux d'intérêt, elle échappe à notre sphère de compétence.

Le sénateur Marsden: Et le salaire minimum?

M. Carin: Le salaire minimum est un programme du ministère du Travail, même si nous avons organisé quelques débats avec le ministère et si nous avons publié des documents pour stimuler les discussions. Toutefois, vu la structure organisationnelle du gouvernement, il s'agit d'une question de normes de travail.

Le sénateur Bolduc: Par exemple, il reste tout simplement que vous payez des gens durant 52 semaines. Croyez-vous que cela incite les gens à travailler?

M. Carin: Sur le plan du chômage?

Le sénateur Bolduc: Croyez-vous que cela nuit au marché du travail?

M. Carin: Voulez-vous parler de l'assurance-chômage?

Le sénateur Bolduc: Oui.

M. Carin: Certainement.

Le sénateur Bolduc: L'éventail de vos programmes me frappe. Nous consacrons 3 milliards de dollars à l'assurance-chômage, 1,5 milliard de dollars à la formation, et ainsi de suite. Il en coûte au total 500 millions de dollars, y compris 100 millions de dollars pour l'administration du ministère. Lorsque j'ai jeté un coup d'œil sur ces chiffres, je me suis dit que quelque chose n'allait pas.

[Text]

Mr. Carin: Many commentators say that there are grievous labour market disincentives in the structure of the unemployment insurance system in terms of too generous eligibility, duration and benefit rates. There is a bill before this chamber that deals with some of those issues. You could argue that we should go a lot further, but that is a matter for the minister.

The Chairman: Thank you very much. On behalf of the senators here, I wish to thank you for being here this morning. This meeting is adjourned until Wednesday, October 3, 1990 at 6 p.m. in Room 356-S when we will hear from the Minister of State (Finance), the Honourable Gilles Loiselle, P.C.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Carin: Beaucoup de critiques affirment que le régime d'assurance-chômage comporte d'énormes désincitations au travail à cause de la générosité excessive de l'admissibilité, de la durée et des prestations. Le Sénat est saisi d'un projet de loi qui devrait régler la question en partie. On pourrait prétendre que nous devrions aller beaucoup plus loin, mais cette question relève de la compétence du ministre.

Le président: Merci beaucoup. Au nom des sénateurs présents, je vous remercie d'être venus témoigner ce matin. La séance est levée jusqu'au mercredi 3 octobre 1990, à 18 heures, pièce 356-S. Nous entendrons alors le ministre d'État aux Finances, M. Loiselle.

La séance est levée.

APPENDIX "NF—33"

OPENING STATEMENT

**STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE**

**PROGRAM EVALUATION IN EMPLOYMENT AND
IMMIGRATION CANADA**

1.0 INTRODUCTION

Mr. Chairman, Honourable Senators:

I am pleased to have this opportunity to testify before this Committee.

Program evaluation has a long history in Employment and Immigration Canada dating back to the initial formation of the organization. In fact, the Standing Senate Committee on National Finance, in its 1976 Report, stated that, "the Department of Manpower and Immigration [as it was then called] carries out an impressive range of the evaluative procedures compared to many other government departments."

Since that time, evaluative procedures throughout government have evolved in number and complexity. Other departments have made great strides in the area of program evaluation and EIC has striven to keep up with advances in evaluation methodology and activity.

I would like to address the following broad themes in the course of today's discussion: (i) the role and purpose of the program evaluation function in EIC; (ii) the relationship to the Departmental mandate; (iii) the setting of priorities and work plans; (iv) the processes of evaluation; (v) the resource commitment in terms of person-years and funds; (vi) specific examples of the evaluations completed by the Department; and finally, (vii) the uses to which evaluations have been put in EIC.

2.0 EMPLOYMENT AND IMMIGRATION CANADA

Employment and Immigration Canada, as currently constituted, had its earliest origins in the National Employment Service established in the 1940s which became part of the Depart-

- 2 -

ment of Manpower and Immigration in 1966. The Employment and Immigration Reorganization Act of 1977 combined the Department of Manpower and Immigration with the Unemployment Insurance Commission to form an umbrella organization. The larger, complex entity comprised: (i) the Canada Employment and Immigration Commission headed by a Chairperson, a Vice-Chairperson and two Commissioners and (ii) the Department of Employment and Immigration, headed by a Deputy Minister who is also the Chairperson of the Commission. The Vice-Chairperson of the Commission also acts as Associate Deputy Minister of the Department.

EIC has two basic aims:

- To develop and apply policies and programs necessary for the efficient functioning of the Canadian labour market; and
- To develop and implement programs and policies to promote immigration flow consistent with Canada's needs and international commitments.

The Program and Operational aspects of EIC's mandate are carried out by the Commission. The smaller, but closely associated, Department consists of three major sections: Public Affairs, Youth Affairs and Strategic Policy and Planning.

Program Evaluation Branch, for administrative purposes, forms an integral part of Strategic Policy and Planning. Functionally, the Director General of Program Evaluation Branch reports to the Departmental Audit/Evaluation Committee chaired by the Associate Deputy Minister. This arrangement allows for the independence necessary for thorough, credible program evaluations while ensuring the integration of evaluation concerns with policy development and planning.

- 3 -

3.0 EVALUATION FUNCTION

3.1 Organization of Program Evaluation Branch

The Program Evaluation Branch at EIC is headed by a Director General to whom four Directors report. The four broad areas of activity are Immigration Programs, Insurance Programs, Job Creation and Employment Services, and Human Resource Development Programs.

During fiscal year 1990/91, Program Evaluation Branch was allotted 34 person years including professional and support staff. The Program Evaluation Branch budget for 1990/91 totalled \$4,127,000 and consisted of \$2,259,000 from program and operational sources, \$129,000 from Strategic Policy and Planning, and \$1,739,000 in salary expenses.

Employment and Immigration ranks fourth in the Main Estimates in terms of total expenditures. Only Finance, National Defence and Health and Welfare Canada are larger. Moreover, the activities of EIC are nation-wide and the evaluation of the types of programs undertaken frequently involves extensive and intensive surveying. This contributes significantly to the cost of our evaluations.

3.2 Role of Program Evaluation Branch

The role of the Program Evaluation Branch is to evaluate EIC programs according to guidelines described in the "Guide on the Program Evaluation Function" published in 1981 by the Office of the Comptroller General. The Program Evaluation Branch endeavours to:

- undertake periodic, in-depth evaluations of EIC programs on a 3-5 year cycle;

- 4 -

- provide objective advice to the Deputy Minister and the Associate Deputy Minister;
- examine relevant issues pertaining to Program Rationale, Objectives Achievement, Impacts and Effects, and Program Alternatives;
- balance the degree of rigour against timeliness and cost of evaluation studies;
- provide practical recommendations for improvements in EIC policies and programming; and
- follow evaluation processes as described in the following sections.

3.3 Evaluation Processes

The evaluation processes followed at EIC adhere to the guidelines on program evaluation established by the Office of the Comptroller General. An overall evaluation plan is prepared for each fiscal year. Each evaluation commences with a Pre-evaluation Assessment followed by the evaluation itself and the subsequent development of an action plan to implement the evaluation findings.

Each phase of the evaluation is reviewed and approved by the departmental Audit/Evaluation Committee. This Committee is chaired by the Associate Deputy Minister/Vice-Chairperson of the Commission/Department. Other members include the Executive Director of Immigration Operations; the Assistant Deputy Minister of Strategic Policy and Planning; the Executive Director of Finance and Administration; the Director General of Program Evaluation Branch; the Executive Directors of Ontario and Quebec Regions; two other Regional Heads (on a rotational basis) representing the East and the West; the Chairperson of the Employment and Immigration

- 5 -

Advisory Council; and the Director General of the Internal Audit Bureau. In addition, the Assistant Auditor General and the Deputy Comptroller General, Audit and Review Branch, are active members of the Committee. The Treasury Board Secretariat is represented on the Committee by the Office of the Comptroller General.

3.3.1 Evaluation Plans

The general process of evaluation coincides with that outlined by other Departments such as Fisheries and Oceans. During the first quarter of each calendar year the evaluation plan for the next fiscal year is prepared and approved by the Audit/Evaluation Committee. An example of the work plans is attached as Annex I. Longer-term tentative evaluation plans are also put forward at the same time for the consideration of the Audit/Evaluation Committee. These are up-dated annually.

Priorities, in terms of what specific programs are to be evaluated first, depend upon a number of factors including:

- The potential impact of a particular program;
- Whether the program was evaluated within the previous five years;
- Departmental concerns and priorities including policy development and program management needs;
- The relative size of the program in terms of resources expended and clients served;
- Whether the program or project is a pilot with further expansion being subject to favourable evaluation results;
or

- 6 -

- Whether the initiative involves a sunset clause and a Treasury Board requirement for an evaluation.

Due to the nature of the programs with which EIC deals, considerable lead time is often needed to ensure that sufficient time has elapsed for program impacts to have become observable and lasting. Programs must be given sufficient time to operate before a meaningful evaluation of results can be undertaken.

3.3.2 Evaluation Frameworks

In some instances, particularly in the case of substantive new initiatives involving other federal or provincial departments, an evaluation Framework is done in order to facilitate the subsequent evaluation of the program. A specific example of the application of this procedure was the Federal/Provincial Agreement on Special Initiatives for Social Assistance Recipients reached in 1985. The purpose of a Framework is to plan, in general terms, the overall approach to an evaluation so that necessary data collection processes can be developed and put into place to allow for future evaluations. A framework will identify potential data needs and sources, and specify roles of various participants in the future evaluation.

3.3.3 Pre-evaluation Assessments and Terms of Reference

In the normal course of events, evaluation activity commences with a Pre-evaluation Assessment Study which is, essentially, a detailed plan for the up-coming evaluation. Pre-evaluation Assessments consist of a detailed description of the program and its objectives, the identification of issues and questions pertinent to the evaluation, the identification and assessment of data sources, and the development of methodological approaches to the evaluation. Program and policy officials are consulted throughout the process of the Pre-evaluation Assessment

- 7 -

sometimes through the formation of a special advisory committee for particular evaluations. The Pre-evaluation Assessment identifies a number of options which may vary in the breadth and depth of coverage of issues and, usually, in the resource commitment and time required for completion. The Audit/Evaluation Committee, which includes representation from the Auditor General and the Comptroller General, reviews the options and selects the one they feel to be most appropriate and cost-effective.

After an option is selected, Terms of Reference are drawn up if the evaluation is to be done under contract. Frequently, the size and complexity of the evaluations, particularly those involving extensive survey work, preclude the completion of studies in-house.

3.4. Evaluation Methods

The programs which fall within the mandate of EIC are, by nature, very "people-oriented". They effect individuals directly and substantially in their day-to-day lives. Evaluations must essentially address the impact which EIC has on individuals' efforts to find suitable jobs and improve their earnings potential.

The challenge of evaluation in EIC is compounded by the large, decentralized organization comprising ten regions, over 400 CECs, and several hundred specialized points of service as well as immigration offices.

Extensive surveys may be necessary to address a wide range of issues. It is not enough to say a program works or doesn't work at the national level. For practical applications, we must strive to determine how cost-effective particular options are for particular target groups.

- 8 -

The "people-oriented" nature of EIC programs imposes certain limitations upon the types of evaluation methods which can be used. Controlled experimentation by denying benefits to a "control group" is not feasible. Alternative methods must be used, such as finding a comparison group of non-participants.

Surveys of program participants and of comparison groups are used to ascertain the impacts of programs. Participants may be surveyed up to twenty-four months after the completion of their program involvement. Longer term follow-ups are used in order to find out whether effects are of lasting duration.

Other participants such as employers and co-ordinators are also surveyed. Non-participating employers may be surveyed as a means of indicating the incrementality of program activity, i.e. the extent to which funded activity would not have taken place in the absence of the program.

Data analysis frequently involves the application of econometric techniques to determine the extent to which impacts can be attributed to program participation. In recent evaluations, newly-developed techniques have been incorporated to correct for selection bias. One premise of these adjustments is that, even without program interventions, those who are sufficiently motivated to take part in a program may do better than those who are not. Corrections are made in results in order not to overstate the achievements of programs.

Evaluations are based upon multiple lines of evidence. Panels of independent methodological experts are frequently used especially in the detailed planning of the analytical methodology. Literature reviews are undertaken in order to keep abreast of the latest methodological developments and the experiences of other researchers.

- 9 -

4.0 EXAMPLES OF THE WORK OF THE PROGRAM EVALUATION BRANCH

I would now like to discuss four specific examples of evaluation work which has been completed by the Program Evaluation Branch. As in earlier presentations to this Committee, emphasis will be placed upon key findings and upon results in terms of management responses, action plans, and impact upon policy decisions.

4.1 National Employment Service (NES) Evaluation

4.1.1 Background and Findings

In 1986/87, the Program Evaluation Branch undertook a major, comprehensive evaluation study of the effectiveness of the National Employment Service (NES). The evaluation was part of EIC's periodic review of its programs and also was designed to examine issues raised by the Nielsen Task Force Program Review in 1985:

The evaluation was complex and comprehensive in scope. Prior to the commencement of the evaluation, very little information had been compiled on the functioning of the Canadian labour market. No systematic study had been done of how people search for and find jobs in Canada. In a sense, the evaluation represented a breakthrough study of the labour market. It went beyond the evaluation of a specific program or labour market intervention and tried to determine whether the service was required and useful in the context of the whole labour market.

The overall objective of the evaluation was to establish the extent to which NES actually promotes more efficient and equitable labour market adjustments than would otherwise occur.

- 10 -

Evaluation activity commenced with the preparation of a planning report which detailed relevant issues and questions and proposed methodological approaches. The planning report was reviewed by a panel of experts comprising four outside consultants and was also reviewed and approved by the Executive Director of Employment Services. In addition, the planning report was scrutinized and approved by a review committee which included representation from the Office of the Comptroller General.

Substantial resource commitments were required and the evaluation took almost two years to complete. Various research strategies were employed to provide multiple lines of evidence and findings were cross-validated.

Ten distinct but inter-related component studies were undertaken. The following specific studies formed part of the evaluation:

- A retrospective evaluation synthesis of international and past assessments relevant to the evaluation of Employment Services;
- Cross-sectional surveys of employers and new hires, which involved random sampling of 950 firms in 72 CEC areas;
- Labour Force Survey analysis of CEC use, using multivariate analysis to determine the effect of CECs on transitions from unemployment to employment;
- Longitudinal tracking of CEC clientele, based on a random in-person selection of persons exiting CECs and involving two baseline and two follow-up samples of almost 12,000 clients;

- 11 -

- Employment counselling evaluation, which analyzed the counselling process and outcomes;
- Job orders servicing regression analysis, on a stratified sample of over 13,000 job orders;
- Employment Services cost and workload analysis, including the determination of the impact of "revitalization" on CEC costs;
- CEC site/services delivery survey of 72 selected CECs nation-wide;
- Evaluation of pilot computerized Local Economic Data Systems (LEDS) by comparing with CECs not yet involved with the system; and
- Survey and case studies of private employment agencies which involved a mail survey of 621 questionnaires and twelve case studies of agencies in six cities and four provinces.

Preliminary results of the ten studies were compiled and a series of consultations took place with local and regional offices in order to determine whether the interpretation of results seemed realistic from the perception of field staff. A second iteration of results followed the consultation process.

The Employment Service at the time accounted for 27% of EIC's program person-year allotment. The projected NES program expenditures for 1987/88 were \$252 million representing 5% of EIC's program expenditures. NES had three main sub-activities: Labour Exchange, Development Services and Labour Market Information, the largest of which was the Labour Exchange function.

- 12 -

The evaluation also looked at the process of "revitalization", an attempt begun in the early 1980s to streamline client service by directing efforts towards groups and industrial sectors not otherwise served. Intensive interviews to determine service needs were an integral part of the revitalization process.

The evaluation involved 72 CECs across the country and represented about 17 per cent of the Canadian labour force.

The main findings of the NES evaluation were the following:

- NES accounts for a relatively small share of total labour market exchanges. CEC use by job seekers has shown a decline relative to labour force growth. While very few employers or workers use CECs exclusively, the public employment service represents a significant secondary method of job search and recruitment.
- Benefits generated by CECs had a strong cyclical element. Men benefitted in slack labour market periods while women benefitted more during normal conditions. The cost/benefit ratio followed a cyclical pattern as U.I. savings from reduced job search increased during slack labour market periods.
- Labour Market Information had no significant impact on the length of time it took for workers to find a job.

- 13 -

- There was no measurable reduction in the time taken to fill vacancies nor in recruitment costs associated with CEC use.

Several major conclusions arose from the evaluation study. There was a rationale for maintaining a publicly-funded network of CECs which provide services not otherwise available to worker and employer clients not adequately served by other methods. However, the rationale for maintaining a comprehensive service was considered weak in the light of benefits accrued.

There was no evidence that NES provided overall economic benefits that would not have otherwise occurred. However, NES did contribute to smoother labour market functioning under abnormal conditions such as plant closures, mass layoffs, skill shortages and the provision of services to disadvantaged persons.

4.1.2 Recommendations and Action Plan

Nine specific recommendations were made based on the results of the evaluation. Management responded to each recommendation and indicated a particular action plan for each. For example, the evaluation recommended that the rationale and mandate of Employment Services be reviewed using the evaluation as a major input. The evaluation also recommended that steps be taken to improve the Services Needs Determination (SND) activities and an enhanced SND interview process was developed. The recommendation that more be done for U.I. claimants was instrumental in the development, under the Labour Force Development Strategy (LFDS), of the Claimant Re-employment Strategy (CRS) as described in Annex II and in Part III of the 1990/91 Estimates.

- 14 -

4.2 Job Development Program

4.2.1 Background and Findings

The Job Development Program, the largest of six components of the Canadian Jobs Strategy, was introduced in 1985 and evaluated in 1988/89. Job Development is intended to improve the employability and earnings of the long-term unemployed and the employment disadvantaged through the use of appropriate employment and training.

Three program options were covered in the evaluation:

- General Projects (GP);
- Individually Subsidized Jobs (ISJ); and
- Severely-Employment Disadvantaged (SED) (later transferred to Job Entry)

The primary focus of the evaluation was the assessment of the impacts including changes in employability, earnings and U.I. utilization attributable to program participation. Aspects of program design and delivery were also covered as well as impacts and effects on target groups.

Pre- and post-program labour market information was collected and compiled on a sample of program participants and a comparison group of non-participants. Employer sponsors were also surveyed by telephone and on-site interviews were done to supplement the survey data.

An econometric model was developed to determine the incremental impacts of the evaluated options. The model used the best available techniques to disentangle the multitude of factors acting simultaneously on job market behaviour.

- 15 -

In general, the findings indicated that the program was most effective under the following conditions:

- private sector employers serve as project sponsors;
- the project lasted longer than average;
- participants remained on the project until the scheduled completion.

The impact of the program varied depending upon the target group served, the program option used, and the region in which participation occurred. For example, the program had favourable impacts on the employability of female participants. Social Assistance Recipients also benefitted from the program.

Among the program options, the Individually Subsidized Jobs and Severely-Employment Disadvantaged options were found to be cost-effective. Job Finding Clubs funded under SED were quite effective. The General Projects option, on the other hand, was generally ineffective, especially for male participants in Newfoundland.

4.2.2 Recommendations and Action Plan

In the case of Job Development, options were ranked in order of cost-effectiveness for male and female participants. Recommendations were made for specific target groups such as SARs.

Since Job Development and Job Entry (described below in section 4.3) were the first CJS programs to be evaluated, preliminary results were used in the design of the Labour Force Development Strategy (LFDS) with its associated revised programming intended to build upon the successes of the Canadian Jobs Strategy. Specific target groups, such as Social Assistance Recipients and UI

- 16 -

claimants, were shown by the Job Development and Job Entry Evaluations to benefit from labour market programs.

Specific recommendations concerning the re-orientation of the General Projects Option and the expansion of the Individually Subsidized Jobs option are being reflected in the new program array. Findings regarding the positive impact of Job Finding Clubs were noted in the action plan and their use was to be broadened where appropriate in the revised programs.

4.3 Job Entry Evaluation

4.3.1 Background and Findings

The Job Entry Program, the second largest of the CJS programs, was also evaluated in 1988/89. This program is designed to help new labour market entrants (mainly youth) and re-entrants (mainly women) make a smooth transition into the labour market.

The program options covered in the evaluation were the Entry, Re-Entry, and Direct Purchase Options (institutional training courses). The basic evaluation methodology was very similar to that outlined earlier for Job Development.

The findings were quite favourable. As was the case for the Job Development Program, factors contributing to the subsequent success of participants included private sector involvement, and a longer period of participation. Social Assistance Recipients benefitted from their participation in the program. Male participants benefitted greatly from the Entry Option, although they did not normally benefit from the Direct Purchase Option. Female participants, on the other hand, did benefit from the Direct Purchase Option, especially after completing skill courses in health and community-related and clerical occupations.

- 17 -

Certain methods for program delivery were found to be most effective. For example, an alternating sequence of on- and off-the-job training was more beneficial to participants than lengthy periods in off-the-job training.

Contrary to expectations, the level of income support provided to participants was judged to be adequate by many participants. As was the case in Job Development, those who receive UI during their participation are more successful in the labour market after they complete their training than those who receive training allowances. In addition, the Job Entry Program contributes to a reduction in UI payments subsequent to participation.

4.3.2 Recommendations and Action Plan

As in the case of Job Development, options were ranked on the basis of cost-effectiveness and specific recommendations were made and accepted by management as an important input into the re-orientation of the program structures under the new LFDS.

The findings support the directions proposed under the LFDS. Specifically, the evaluations support increased emphasis upon private sector involvement and greater emphasis upon Social Assistance Recipients and UI claimants. The mixed results for institutional training combined with the findings of earlier evaluation outcomes, which consistently found on-the-job training to be more effective, led to the intended scaling down of institutional training under LFDS.

- 18 -

4.4 Evaluation of the Local Employment Assistance and Development (LEAD) Program

4.4.1 Background and Findings

Another example which I would like to discuss is the 1986 evaluation of the Local Employment Assistance and Development Program. This program had been instituted in 1983 with a mandate to increase local employment in communities affected by steadily high unemployment rates.

The evaluation was designed to provide an input into the development of the Business Development Centres under the Community Futures Program, part of the Canadian Jobs Strategy.

The evaluation focused on the incrementality of jobs created under LEAD; the viability of assisted firms; the cost per job; and possible alternative approaches.

The results of the evaluation were generally positive. LEAD corporations were found to have achieved their job creation objectives at a cost which compared favourably with other job creation programs.

4.4.2 Recommendations and Action Plan

Many of the evaluation recommendations were incorporated as features of the Business Development Centres. Selection criteria recommended in the evaluation were adopted as were suggestions regarding types of investments.

- 19 -

5.0 CONCLUSION

In conclusion, I would like to highlight the ways in which evaluations are used at EIC to provide reliable and practical advice aimed at improving our service to the public, which is, of course, our ultimate concern.

The examples cited indicate the wide-ranging and intensive nature of evaluation activity in EIC. Evaluation has the support and commitment of senior management and has played a very active role in the development of policies and programs and in the effort to make existing programs more cost-effective.

Evaluations have been used as a part of longer-term planning. They have been used as an input in deciding what the effect of program cuts might be. Lessons learned from evaluations have also been used to identify areas of potentially beneficial expansion.

Evaluation results have indicated desirable directions for the Labour Force Development Strategy and evaluations will be crucial in determining the extent to which resulting programming does, in fact, work.

Quality evaluations on the part of EIC and other federal government bodies have been instrumental in raising the profile and standards of program evaluations across Canada through greater co-operation with the provinces. For example, the evaluations of special initiatives for Social Assistance Recipients is proceeding at federal and provincial levels due to the concerted efforts of certain provincial departments together with Health and Welfare Canada and EIC.

- 20 -

Internationally, our evaluations have been well received at the Organization for Economic Co-operation and Development (OECD). Canada is at the forefront in evaluation and the results of our evaluations are considered carefully by OECD representatives.

On a more informal basis, the placement of the evaluation function at EIC in close relationship with the policy development function has permitted us to have a considerable impact upon overall policy directions. During the preparation of Cabinet memoranda on policy initiatives, such as the Labour Force Development Strategy, we are consulted regarding the outcomes of evaluations pertinent to the area. At the same time, in planning an evaluation, we will frequently ask the policy developers whether they have any particular issues and questions which they would like addressed.

In summary, the evaluation function at EIC has enjoyed the strong support of senior management and the receptiveness of program management and policy makers. Evaluation results are an integral part of our concern with providing better service to our clients.

ANNEX I

WORK PLAN - 1990-91
PROGRAM EVALUATION BRANCH
STRATEGIC POLICY AND PLANNING

Planned Projects/Activities - 1990-91

Job Creation and Employment Services Division

Labour Exchange

- CECs on Campus (Evaluation)

Labour Market Information

- Automated JIC (Evaluation)

Adjustment Programs

- Employment Equity
 - Legislated Employment Equity (Evaluation)
 - Federal Contractors Program (Evaluation)
- Industrial Adjustment Service (Pre-Evaluation Assessment)

Canadian Jobs Strategy

- Community Futures (Evaluation)
-

Human Resource Development Programs

Skill Shortages (Evaluation)

Innovations (Evaluation)

Skill Investment (Pre-Evaluation Assessment)

Skill Investment (Evaluation)

Social Assistance Recipients Initiative (Evaluation)

Canadian Steel Trade and Employment Congress (Innovations Evaluation)

- 2 -

Insurance Program Division

Insurance Operations

Regular Benefits

- Claimant Services Officer (Evaluation)
- Claimant Re-Employment Strategy (Evaluation)

Insurance Controls

- Effectiveness of UI Controls in Detecting Claimant Abuse (Evaluation)

Immigration Program Division

Evaluation of Investor Program

Land Border Primary Inspection Line (Pre-Evaluation Assessment)

Land Border Primary Inspection Line Evaluation

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE
PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agency		Ministère/Organisme		Employment and Immigration Canada		beginning FY 1990/91 - à partir de l'exercice 1990/91				
PROGRAMS	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS	ETUDES/COMPOSANTES CONNEXES	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97	
PROGRAMMES	ÉTUDES/COMPOSANTES CONNEXES									
<u>Expenditures</u>										
CORPORATE & SPECIAL SERVICE										
- Dept. Management and administration			N/A							
- Comm. Management and Administration			N/A							
- Systems and Procedures			N/A							
- Administration of Government Annuities			*	*						
- Administration of SIN			*							
- CEIAC			N/A							
IMMIGRATION										
Management and Policy Development	Business Immigration Program									
	- Entrepreneur)		*							
	- Self-Employed)		*							
	- Investor Program		*	*						
	Foreign Domestic Worker					*		*		
	Seasonal Worker Program			*	*					
Program Operations	Recruitment and Selection									
	- Temporary Foreign Workers)							*		
	- Refugee)			*						
	- Family Class)									

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE
PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agency Ministère/Organisme Employment and Immigration Canada		beginning FY 1990/91 - À partir de l'exercice 1990/91						
PROGRAMS PROGRAMMES	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS ÉTUDES/COMPOSANTES CONNEXES	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
<u>Expenditures</u>								
<u>IMMIGRATION (Continued)</u>								
Program Operations (continued)	Enforcement							
	- Primary Inspection Line				*		*	
	- Airports							*
	- Land Border	*	*					
	- Secondary Examination						*	*
Settlement	- Inland Enforcement and Control Activities			*	*		*	*
	- Immigration Intelligence						*	*
	Settlement			*	*			
Immigration Refugee Board	Immigration Assistance Program (ISAP, AAP)			*	*			
<u>EMPLOYMENT AND INSURANCE</u>								
Human Resource Development Programs	Job Development				*	*	*	*
	Job Entry				*	*	*	*
	Skill Investment	*	*					
	Skill Shortages	*						
	Innovations	*						
	Community Futures	*						
	Social Assistance Recipients	*	*					*

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION
PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agence		Ministère/Organisme		Employment and Immigration Canada		beginning FY 1990/91 - À partir de l'exercice 1990/91						
PROGRAMS	PROGRAMMES	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS		ETUDES/COMPOSANTES CONNEXES		1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Expenditures												
EMPLOYMENT AND INSURANCE (continued)												
Human Resource Development Programs		Job Development/Job Entry Supplementaries					*	*				
	- Direct Purchase Option						*	*				
	- Co-op. Education											
National Employment Services		Labour Market Information					*	*				
	- Canadian Occupational Projection System/ Occupational Career Information											
Adjustment Services		Outreach							*	*		*
	- Employment Equity						*	*				
	- Legislated Employment Equity Program					*	*	*				
	- Federal Contractor Program					*	*	*				
	- Industrial Adjustment Services					*	*	*				
Labour Exchange		Employment Exchange Activities							*	*		
	- Agricultural Employment Services								*	*		
	- CECs on Campus					*	*	*				
	- CECs for Students					*	*	*				
	- Mobility Program					*	*	*				
Human Resource Development		Counselling					*	*				

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE
PLAN GLOBAL D'EVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agency		Ministère/Organisme	Employment and Immigration Canada	beginning FY 1990/91 - À partir de l'exercice 1990/91						
PROGRAMS	PROGRAMMES	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS	ETUDES/COMPOSANTES CONNEXES	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Expenditures										
EMPLOYMENT AND INSURANCE (continued)										
Insurance										
Claims Processing/Claimant Service										
- Regular Benefits *										
- Administrative Improvements(CSO) *										
- Claimant Re-Employment Strategy *										
- Supplementary UI Benefits *										
- Sickness Benefits *										
- Adoption/Maternity Benefits *										
- Fishing Benefits *										
- Premium Reduction Program *										
- Appeals *										
- Work Sharing *										
Claims Pay *										
- Regional Computer Centres *										
Insurance Control *										
Investigation and Control *										
- Effectiveness of UI Controls in Detecting Claimant Abuse *										
- Administration of SIN *										
Government Contribution to UI Account N/A										
Government Contribution (Fishermen's Benefits) N/A										

ANNEX II

CLAIMANT RE-EMPLOYMENT STRATEGY

Under the Claimant Re-Employment Strategy, CECs provide a unified, pro-active approach in the delivery of services and programs to UI claimants with the objective of facilitating their re-employment.

Components of this objective are:

- facilitating the achievement of rapid re-employment appropriate to the needs of UI claimants, through the provision of short-term re-employment measures;
- directing UI claimants to the longer-term interventions provided by the Commission where necessary;
- ensuring that UI claimants fully understand and meet their obligations under the Unemployment Insurance Act.

Achievement of the objective is expected to result in:

- a reduction in the duration of the present claim period, for claimants achieving rapid re-employment; and
- reductions in the weeks spent on claims in the longer term as a consequence of exposure to effective CEC services and programs and the subsequent increase in employability these bring about.

CECs activities under the strategy include:

- identifying claimant employment needs at or near the commencement of their claim period;
- referring claimants on a timely basis to a continuum of CEC services and programs (including skills training) most appropriate to their needs;
- providing the most effective employment assistance possible; and
- ensuring that claimants understand and meet their obligations under the Unemployment Insurance Act.

Implementation involved individual CEC planning based on the local labour market and the specific CEC operational situation. In many cases, CECs expanded their usage of open job displays, in order to optimize the use of available resources.

ANNEXE «NF—33»

DÉCLARATION LIMINAIRE

COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT

DES FINANCES NATIONALES

ÉVALUATION DES PROGRAMMES

À EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

1.0 INTRODUCTION

Monsieur le président, (mesdames) messieurs les sénateurs,

je suis heureux de l'occasion qui m'est offerte de comparaître devant ce Comité.

À Emploi et Immigration Canada, l'évaluation des programmes est chose courante depuis la création de l'organisation. En réalité, le Comité sénatorial permanent des finances nationales a déclaré en essence ce qui suit, dans son rapport de 1976: le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration (nom que portait EIC à ce moment-là) applique une foule impressionnante de méthodes d'évaluation, comparativement à de nombreux autres ministères.

Depuis cette époque, les méthodes d'évaluation utilisées dans l'administration fédérale se sont multipliées et sont devenues plus complexes. D'autres ministères ont fait de grands progrès dans le domaine de l'évaluation des programmes et EIC s'est efforcé de suivre le mouvement des méthodes et des activités d'évaluation.

Au cours de la discussion d'aujourd'hui, je voudrais aborder les grands thèmes suivants : i) l'utilité et l'objet de la fonction de l'évaluation des programmes à EIC; ii) les liens qui existent entre cette fonction et le mandat du Ministère; iii) l'établissement des priorités et des plans de travail; iv) les mécanismes d'évaluation; v) l'engagement des années-personnes et des fonds; vi) des exemples précis des évaluations effectuées par le Ministère et vii) les applications des évaluations à EIC.

2.0 EMPLOI ET IMMIGRATION CANADA

Emploi et Immigration Canada, dans sa forme actuelle, tire ses origines du Service national de placement créé en 1940 et intégré au ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration en

- 2 -

1966. La Loi régissant l'emploi et l'immigration de 1977 a fusionné le ministère de la Main-d'oeuvre et de l'Immigration et la Commission d'assurance-chômage pour constituer un organisme-cadre. Il en a résulté une entité complexe et plus grande composée des éléments suivants : i) la Commission de l'emploi et de l'immigration du Canada dirigée par un président, un vice-président et deux commissaires et ii) le ministère de l'Emploi et de l'Immigration dirigé par un sous-ministre qui est également président de la Commission. Le vice-président de la Commission fait également fonction de sous-ministre délégué du Ministère.

EIC a deux objectifs fondamentaux :

- Établir et mettre en oeuvre les politiques et les programmes nécessaires au bon fonctionnement du marché du travail du Canada;
- Établir et mettre en oeuvre des programmes et des politiques visant à promouvoir l'immigration conformément aux besoins du Canada et à ses engagements sur le plan international.

La Commission est responsable des éléments du mandat d'EIC qui touchent les programmes et les opérations. Le Ministère qui est de taille plus petite que la Commission, tout en y étant étroitement lié, comporte trois grands groupes, soit les Affaires publiques, les Affaires de la jeunesse et Politique stratégique et Planification.

La Direction générale de l'évaluation des programmes, pour des raisons administratives, est une composante de Politique stratégique et Planification. Sur le plan fonctionnel, le directeur général de l'Évaluation des programmes est comptable au sous-ministre délégué qui préside le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère. Cette structure permet toute

- 3 -

l'indépendance qui est nécessaire pour effectuer des évaluations de programme minutieuses et dignes de foi, tout en garantissant qu'il est tenu compte des préoccupations relatives à l'évaluation au moment de l'élaboration des politiques et de la planification.

3.0 FONCTION D'ÉVALUATION

3.1 Organisation de la Direction générale de l'évaluation des programmes

La Direction générale de l'évaluation des programmes à EIC est placée sous l'autorité d'un directeur général de qui relèvent quatre directeurs. Les quatre grands domaines d'activité sont les suivants : Programme d'immigration, Programme d'assurance, Division des services de placement et de création d'emplois et Programmes de mise en valeur des ressources humaines.

Au cours de l'année financière 1990-1991, la Direction générale de l'évaluation des programmes a reçu une affectation de 34 années-personnes, dont celles des employés professionnels et du personnel de soutien. Pour la même année, son budget s'élevait à 4 127 000 \$, c'est-à-dire 2 259 000 \$ tirés des fonds affectés aux programmes et aux opérations, 129 000 \$ provenant de Politique stratégique et Planification et 1 739 000 \$ consacrés aux dépenses salariales.

Dans le Budget des dépenses principal, Emploi et Immigration Canada se classe au quatrième rang pour ce qui est des dépenses totales. Il n'est dépassé à ce chapitre que par le ministère des Finances, celui de la Défense nationale et Santé et bien-être social Canada. En outre, comme EIC exerce ses activités à l'échelle nationale, l'évaluation des genres de programmes donne souvent lieu à des recherches minutieuses et intenses, ce explique le coût des évaluations qu'il effectue.

- 4 -

3.2 Rôle de la Direction générale de l'évaluation des programmes

La Direction générale de l'évaluation des programmes a pour fonction d'évaluer les programmes d'EIC conformément aux lignes directrices exposées dans le Guide sur la fonction de l'évaluation de programme publié en 1981 par le Bureau du Contrôleur général. Elle s'applique à :

- effectuer des évaluations périodiques et approfondies des programmes d'EIC, selon un cycle de trois à cinq ans;
- conseiller de façon objective le sous-ministre et le sous-ministre délégué;
- examiner des questions pertinentes liées à la raison d'être du programme, à la réalisation des objectifs, aux répercussions et aux effets ainsi qu'aux solutions de rechange au programme;
- rechercher l'équilibre entre la rigueur d'une part et la ponctualité et le coût des évaluations d'autre part;
- formuler des recommandations pratiques visant à l'amélioration des politiques et des programmes d'EIC;
- se conformer aux modalités d'évaluation exposées dans les sections suivantes.

- 5 -

3.3 Modalités d'évaluation

Les modalités d'évaluation appliquées à EIC sont conformes aux lignes directrices sur l'évaluation de programme établies par le Bureau du Contrôleur général. Un plan d'évaluation global est préparé pour chaque année financière. Chaque évaluation commence par la réalisation d'une étude préparatoire à l'évaluation, laquelle est suivie par l'évaluation proprement dite et l'élaboration subséquente d'un plan d'action visant à la mise en oeuvre des conclusions de l'évaluation.

Le Comité de vérification et d'évaluation du Ministère examine et approuve chaque étape de l'évaluation. Ce comité est présidé par le sous-ministre délégué du Ministère qui est également vice-président de la Commission. Les autres membres sont le directeur exécutif de l'Immigration, le sous-ministre adjoint de Politique stratégique et Planification, le directeur exécutif de Finances et Administration, le directeur général de l'Évaluation des programmes, les directeurs exécutifs des bureaux régionaux de l'Ontario et du Québec, deux autres directeurs généraux de région (désignés deux par deux, à tour de rôle) représentant les régions de l'est et de l'ouest, le président du Conseil consultatif canadien de l'emploi et de l'immigration, ainsi que le directeur général du Bureau de vérification interne. En outre, le vérificateur général adjoint et le sous-contrôleur général, Direction de la vérification et de l'examen, sont membres actifs du comité. Le Bureau du Contrôleur général représente le Secrétariat du Conseil du Trésor au sein du Comité.

3.3.1 Plans d'évaluation

Le processus général d'évaluation correspond à ce qui est exposé par d'autres ministères comme Pêches et Océans. Au cours du premier trimestre de chaque année civile, le Comité de vérification et d'évaluation établit et approuve le plan d'évaluation de la

- 6 -

prochaine année financière. Un exemple des plans de travail figure à l'annexe I. En outre, des plans d'évaluation provisoires à long terme sont présentés en même temps pour étude au Comité de vérification et d'évaluation. Ils sont mis à jour chaque année.

Les priorités, en ce qui concerne les programmes qui doivent être évalués en premier, sont établies en fonction d'un certain nombre de facteurs, dont les suivants :

- ° les répercussions possibles d'un programme particulier;
- ° le fait qu'un programme ait été évalué ou non au cours des cinq dernières années;
- ° les préoccupations et les priorités ministérielles, notamment en ce qui concerne l'établissement des politiques et les besoins de la direction des programmes;
- ° l'importance relative du programme, en ce qui a trait aux ressources engagées et au nombre de clients servis;
- ° le fait que le programme ou le projet soit à l'essai et que son expansion soit tributaire de l'obtention de résultats favorables à l'évaluation; ou
- ° le fait que la mesure comporte une clause limitative et une indication que le Conseil du Trésor exige une évaluation.

En raison de la nature des programmes qu'EIC met en oeuvre, il faut souvent un long délai, afin de garantir qu'il s'est écoulé une période suffisante pour que les répercussions d'un programme soient durables et deviennent observables. Pour qu'il soit possible d'effectuer une évaluation probante des résultats, il faut que les programmes soient en place depuis assez longtemps.

- 7 -

3.3.2 Cadres d'évaluation

Dans certains cas, surtout lorsqu'il s'agit de nouvelles mesures importantes mises en oeuvre avec la collaboration d'autres ministères fédéraux ou de ministères provinciaux, un cadre d'évaluation est établi pour faciliter leur évaluation subséquente. Cette méthode a notamment été appliquée dans le cas de l'accord fédéral-provincial concernant les mesures spéciales en faveur des bénéficiaires de l'aide sociale conclu en 1985. Le cadre d'évaluation vise à planifier, de façon générale, l'approche globale d'une évaluation, de manière qu'il soit possible d'établir et de mettre en application les modalités de collecte des données qui seront nécessaires. Le cadre servira à déterminer les besoins possibles en données et les sources d'information, et à préciser les rôles des divers participants à l'évaluation.

3.3.3 Étude préparatoire à l'évaluation et mandat

Habituellement, la première étape d'une évaluation consiste en une étude préparatoire à l'évaluation qui constitue essentiellement un plan détaillé de l'évaluation qui sera effectuée. Les études préparatoires aux évaluations comportent une description détaillée du programme et de ses objectifs, la liste des problèmes et des questions propres à l'évaluation, la liste des sources de données et leur évaluation ainsi que les méthodes d'évaluation établies. Tout au long de la réalisation de l'étude préparatoire à l'évaluation, les agents de programme et ceux de l'élaboration des politiques sont consultés et parfois un comité consultatif spécial est constitué aux fins d'évaluations particulières. L'étude préparatoire à l'évaluation renferme un certain nombre d'options qui peuvent varier quant au champ et à l'intensité du traitement des questions et, habituellement, à l'engagement de ressources et aux délais nécessaires pour la réalisation de l'évaluation. Le Comité de vérification et d'évaluation, qui compte des représentants du Vérificateur général

- 8 -

et du Contrôleur général, examine les options et choisit celle qui semble la plus pertinente et la plus rentable.

Une fois qu'une option est retenue, si la réalisation de l'évaluation doit être impartie à un entrepreneur, le mandat est établi. Il n'est souvent pas possible d'effectuer des évaluations à l'interne, en raison de leur ampleur et de leur complexité, surtout lorsqu'il faut mener des sondages à grande échelle.

3.4.4 Méthodes d'évaluation

Les programmes qui relèvent de la compétence d'EIC sont essentiellement axés sur la personne. Ils ont des effets directs et importants sur la vie quotidienne des gens. Les évaluations doivent avant tout porter sur les répercussions que les programmes d'EIC ont sur les efforts que déploient les gens pour trouver des emplois convenables et améliorer leur capacité de gain.

Le défi que doit relever EIC en matière d'évaluation est attribuable au fait qu'EIC est une organisation décentralisée de grande taille, présente dans dix régions comptant plus de 400 CEC, plusieurs centaines de points de service spécialisés et des bureaux d'immigration.

Il peut être nécessaire de mener des sondages d'envergure pour aborder une foule de questions. Il ne suffit pas d'affirmer qu'un programme est efficace ou ne l'est pas à l'échelle nationale. À des fins pratiques, nous devons tenter de déterminer quelle est la rentabilité de certaines options lorsqu'elles s'adressent à des groupes cibles donnés.

Le fait que les programmes d'EIC soient axés sur la personne impose certaines restrictions quant aux méthodes d'évaluation utilisées. On ne peut procéder à une expérimentation contrôlée en refusant de consentir des bénéfices aux membres d'un

- 9 -

"groupe témoin". Il faut avoir recours à d'autres moyens, notamment en trouvant un groupe de référence composé de non-participants.

Les enquêtes menées auprès des participants aux programmes et des membres des groupes de référence servent à confirmer l'incidence des programmes. Les participants peuvent être suivis jusqu'à 24 mois après avoir achevé leur programme. On a recours à des suivis à plus long terme lorsqu'on veut établir si les effets des programmes sont de longue durée.

D'autres participants tels les employeurs et les coordonnateurs font également l'objet d'enquêtes. En outre, on peut interroger des employeurs non participants, en vue de déterminer l'apport différentiel des activités d'un programme, c'est-à-dire la mesure dans laquelle l'activité financée n'aurait pas eu lieu en l'absence de ce programme.

L'analyse des données suppose souvent l'application de techniques économétriques destinées à déterminer dans quelle mesure les résultats obtenus sont attribuables à la participation aux programmes. Lors de récentes évaluations, des techniques nouvellement mises au point ont été adoptées en vue de corriger les distorsions dues à la sélection. Le recours à ces correctifs repose sur l'hypothèse que, même sans l'aide de ces programmes, les personnes suffisamment motivées pour prendre part à des programmes obtiendraient sans doute de meilleurs résultats que celles qui ne le sont pas. Les résultats sont de manière à ne pas exagérer les réalisations attribuables aux programmes.

Les évaluations sont fondées sur de multiples cheminements qui ont mené aux constatations finales. On fait souvent appel à des groupes d'experts indépendants du domaine de la méthodologie, particulièrement pour la planification détaillée de la méthode analytique. On passe en revue la documentation existant

- 10 -

dans le domaine, en vue de se tenir au courant des nouveautés en matière de méthodologie.

4.0 EXEMPLES DE PROJETS ENTREPRIS PAR LA DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DU PROGRAMME

J'aimerais maintenant exposer cinq exemples de projets particuliers d'évaluation réalisés par la DGÉP. Comme dans le cas de présentations antérieures faites à ce comité, l'accent sera mis sur les conclusions-clés et sur les résultats ayant trait à la réponse de la direction, aux plans d'action et aux conséquences pour les décisions en matière de politique.

4.1 Évaluation du Service national de placement (SNP)

4.1.1 Contexte et conclusions

En 1986-1987, la DGÉP a entrepris une étude exhaustive afin d'évaluer l'efficacité du Service national de placement (SNP). Cette évaluation s'inscrivait dans le processus d'examen périodique des programmes d'EIC et visait également à étudier les questions soulevées au cours de l'examen des programmes entrepris par le Groupe de travail Nielsen en 1985.

Cette évaluation était complexe et avait une portée considérable. Avant de l'entreprendre, on disposait de très peu d'information sur le fonctionnement du marché du travail canadien. Aucune étude systématique n'avait été menée sur la façon dont les gens cherchent et trouvent des emplois au Canada. En un sens, ce rapport d'évaluation représentait une percée en matière d'études sur le marché du travail. Il s'étendait au-delà de l'évaluation d'un programme en particulier ou d'une mesure d'intervention destinée au marché du travail et visait à déterminer si le service était nécessaire et utile dans le contexte de l'ensemble du marché du travail.

- 11 -

L'objectif global de l'évaluation était d'établir dans quelle mesure le SNP favorise réellement une adaptation au marché du travail plus efficace et plus équitable, qu'il serait impossible de réaliser autrement.

Les activités d'évaluation ont débuté par la préparation du rapport de planification qui présentait en détail les questions et les problèmes et proposait diverses méthodes. Le rapport de planification a été examiné par un groupe d'experts-conseils indépendants et a aussi été approuvé par le directeur exécutif des Services d'emploi. Il a en outre été minutieusement examiné et approuvé par un comité de révision où était représenté le Bureau du Contrôleur général.

Des ressources considérables ont dû être mobilisées, et il a fallu près de deux ans pour achever l'évaluation. On a adopté diverses stratégies de recherche afin d'emprunter les multiples cheminements qui ont mené aux constatations finales, et les résultats ont été contrevalidés.

L'étude comportait dix composantes distinctes mais étroitement liées entre elles. Les études spécialisées suivantes faisaient partie de l'évaluation :

- Une synthèse rétrospective d'évaluations internationales antérieures ayant trait à la mesure des Services d'emploi;
- Des enquêtes transversales auprès des employeurs et des nouveaux employés, qui portaient sur 950 entreprises choisies au hasard dans 72 régions desservies par un CEC;
- Une analyse multivariée de l'enquête sur la population active portant sur le recours aux services des CEC et

- 12 -

visant à déterminer l'incidence des CEC sur la transition entre le chômage l'emploi;

- Une étude longitudinale de la clientèle, basée sur une sélection au hasard et directe des clients qui sortent des CEC et utilisant deux échantillons de départ et deux échantillons de suivi totalisant près de 12 000 clients;
- Une évaluation du counselling d'emploi, analysant la démarche de counselling et ses résultats
- Une analyse de régression du traitement des offres d'emploi, portant sur un échantillon stratifié de plus de 13 000 offres d'emploi;
- Une analyse des coûts et du volume de travail des Services d'emploi, visant notamment à déterminer l'incidence de la "revitalisation" sur les coûts des CEC;
- Une enquête nationale menée auprès de 72 CEC et portant sur la prestation des services offerts par les CEC d'essai;
- L'évaluation d'un projet d'essai du système de données économiques locales (SDÉL), fondée sur une comparaison établie avec des CEC qui n'ont pas encore adopté ce système;
- Une enquête et des études de cas d'agences de placement privées, comportant 621 questionnaires envoyés par la poste et 12 études de cas d'agences dans six villes et quatre provinces.

- 13 -

Les résultats préliminaires de ces dix études ont été compilés, et des séances de consultation auprès des bureaux régionaux et locaux ont été organisées en vue de déterminer si l'interprétation des résultats semblait réaliste du point de vue du personnel des bureaux locaux. Après les séances de consultation, on a procédé à une deuxième analyse des résultats.

A ce moment-là, les Services d'emploi représentaient 27 p. cent du nombre d'années-personnes affectées aux programmes d'EIC. Les dépenses prévues pour le programme SNP, pour l'année 1987-1988, s'établissaient à 252 millions de dollars, soit 5 p. cent des crédits affectés aux programmes d'EIC. Le SNP comporte trois sous-activités : le Placement, les Services d'adaptation et l'Information sur le marché du travail, la plus considérable étant celle du Placement.

L'évaluation portait également sur le processus de "revitalisation", une initiative entreprise au début des années 1980 pour tenter de rationaliser le service au client en orientant les mesures d'intervention vers les groupes et les secteurs industriels qui ne recevaient aucun autre service. Des entrevues intensives destinées à déterminer les besoins en services faisaient partie intégrante du processus de revitalisation.

L'évaluation portait sur 72 CEC dans l'ensemble du pays et représentait environ 17 p. cent de la population active canadienne.

Les principaux résultats de l'évaluation du SNP sont les suivants :

- Une part relativement peu élevée du total des placements sur le marché du travail est attribuable au SNP. Le recours aux services des CEC par les chercheurs d'emploi a enregistré un déclin en comparaison de la croissance de

- 14 -

la population active. Même si très peu d'employeurs ou de travailleurs s'en remettent exclusivement aux CEC, le service d'emploi public représente une méthode secondaire non négligeable de recherche d'emploi et de recrutement d'employés.

- Les avantages tirés des services offerts par les CEC comportaient un élément hautement cyclique. Les hommes bénéficiaient de ces services pendant les périodes creuses du marché du travail, tandis que les femmes en tiraient plus d'avantages dans les conditions normales. Le rapport coût-bénéfice suivait une courbe cyclique, des économies étant réalisées sur le Compte d'assurance-chômage par suite de la diminution du temps requis pour trouver un emploi au cours des périodes creuses du marché du travail.
- L'Information sur le marché du travail n'a aucune incidence appréciable sur le temps qu'il faut aux travailleurs pour se trouver un emploi.
- En rapport avec l'utilisation des services des CEC, on n'a constaté aucune diminution mesurable du temps requis pour combler les postes vacants ni des coûts associés au recrutement.

Plusieurs conclusions d'importance découlent de cette étude d'évaluation. Il est légitime de maintenir un réseau de CEC financé par les deniers publics et qui offre des services aux clients travailleurs et aux clients employeurs qui n'y auraient pas accès autrement et qui ne sont pas adéquatement servis par d'autres méthodes. Toutefois, on peut difficilement justifier le maintien d'un service complet, compte tenu des bénéfices qui en découlent.

- 15 -

Rien ne donne à penser que le SNP offre un ensemble d'avantages économiques qu'on n'aurait pu se procurer par d'autres moyens. Cependant, le SNP a effectivement contribué à un meilleur fonctionnement du marché du travail dans des conditions anormales telles que les fermetures d'usines, les licenciements massifs, les pénuries de main-d'oeuvre et la prestation de services aux personnes défavorisées.

4.1.2 Propositions et plan d'action

Neuf propositions précises ont été formulées sur la base des conclusions de l'évaluation. La direction a donné suite à chacune d'elles et elle a indiqué un plan d'action particulier à chacune. Par exemple, le rapport d'évaluation proposait que la justification et le mandat des Services d'emploi soient examinés principalement à la lumière des conclusions de cette évaluation. En outre, elle proposait que des mesures soient adoptées en vue d'améliorer les activités de Détermination des besoins en services (DBS); une méthode d'entrevue améliorée, destinée à déterminer les besoins en services, a donc été mise au point. Par ailleurs, la proposition visant à améliorer le sort des prestataires d'assurance-chômage a joué un rôle déterminant dans l'élaboration (dans le cadre de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO)) de la Stratégie de réemploi des prestataires (SRP), tel que décrit à l'annexe 11 et dans la Partie III du Budget des dépenses de 1990-1991.

4.2 Programme Développement de l'emploi

4.2.1. Contexte et conclusions

Le programme Développement de l'emploi, le plus importants des six axes de la Planification de l'emploi, a été introduit en 1985 et évalué en 1988-1989. Le Développement de l'emploi vise à améliorer l'employabilité et la rémunération des

- 16 -

chômeurs de longue date et des personnes défavorisées sur le plan de l'emploi grâce à une formation et à des emplois appropriés.

L'évaluation a porté sur trois options de ce programme :

- Projets généraux (PG)
- Emplois subventionnés individuellement (ESI)
- Personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi (PFDE) - assimilée, par la suite, à l'Intégration professionnelle

L'évaluation avait pour principal objectif de mesurer les résultats attribuables à la participation aux programmes, notamment les changements survenus au titre de l'employabilité, du revenu et du recours à l'assurance-chômage. Les aspects relatifs à la conception des programmes et à leur administration étaient également visés, tout comme l'incidence des programmes sur les groupes désignés.

L'information sur le marché du travail a été recueillie et compilée avant et après la mise en oeuvre des programmes; elle portait sur un échantillon de participants aux programmes ainsi que sur un groupe de référence constitué de non-participants. Des employeurs promoteurs ont aussi été interrogés par téléphone, et des entrevues ont été faites sur place en vue de compléter les données de l'enquête.

Un modèle économétrique a été mis au point afin de déterminer l'apport différentiel des options évaluées. Le modèle utilisait les meilleures techniques disponibles permettant de démêler la multitude de facteurs concomitants qui déterminent le comportement du marché du travail.

De façon générale, les conclusions de l'évaluation montrent que le programme a été plus efficace lorsque :

- 17 -

- des employeurs du secteur privé ont parrainé les projets;
- les projets ont été plus longs que la moyenne;
- les participants sont demeurés jusqu'à la fin des projets.

Les répercussions du programme ont varié selon le groupe visé, l'option utilisée et la région touchée. Par exemple, le programme a eu des répercussions favorables sur l'employabilité des femmes, ainsi que sur celle des bénéficiaires de l'aide sociale.

Les options Emplois subventionnés individuellement et Personnes fortement défavorisés sur le plan de l'emploi ont été rentables. Les Clubs de placement, financés en vertu de l'option Personnes fortement défavorisées sur le plan de l'emploi, ont été assez efficaces. Par ailleurs, l'option Projets généraux n'a pas été très efficace, particulièrement dans le cas des participants hommes à Terre-Neuve.

4.2.2 Recommandations et plan d'action

Dans le cas du Développement de l'emploi, les options ont été classées selon leur rentabilité, en fonction des participants hommes et femmes. Des recommandations ont été soumises pour des groupes particuliers, notamment les BAS.

Étant donné que le Développement de l'emploi et l'Intégration professionnelle (décrits à la section 4.3 ci-après) ont été les deux premiers programmes de la PE à être évalués, les conclusions préliminaires auxquelles on est arrivé ont servi à la conception de la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre (SMMO), ainsi que des programmes révisés en découlant, lesquels misent sur les succès de la Planification de l'emploi. Les évaluations du Développement de l'emploi et de l'Intégration

- 18 -

professionnelle ont montré que des groupes cibles particuliers, notamment les bénéficiaires de l'aide sociale et les prestataires d'assurance-chômage, ont profité des programmes destinés au marché du travail.

Les recommandations particulières touchant la réorientation de l'option Projets généraux et l'élargissement de l'option Emplois subventionnés individuellement ont été prises en compte pour l'élaboration des nouveaux programmes. Les conclusions touchant les répercussions positives des Clubs de placement ont été signalées dans le plan d'action, et l'utilisation de ceux-ci doit être élargie au besoin dans le cadre des programmes révisés.

4.3 Évaluation de l'Intégration professionnelle

4.3.1 Contexte et conclusions

Le programme Intégration professionnelle, qui est le deuxième plus important de la PE, a aussi fait l'objet d'une évaluation en 1988-1989. Ce programme vise à aider les nouveaux venus sur le marché du travail (principalement des jeunes) et les personnes qui réintègrent le marché du travail (principalement des femmes) à faire cette transition sans heurt.

Les options Intégration, Réintégration et Achat direct (cours de formation en établissements) ont fait l'objet de l'évaluation. La méthode fondamentale d'évaluation a été la même que celle décrite précédemment pour le Développement de l'emploi.

Les conclusions ont été assez positives. Comme cela a été le cas pour le Développement de l'emploi, les facteurs qui ont contribué au succès des participants ont été notamment la contribution du secteur privé et une période plus longue de participation. Les bénéficiaires de l'aide sociale ont profité de leur participation au programme. Les hommes qui ont participé ont

- 19 -

tiré profit de l'option Intégration, mais généralement pas de l'option Achat direct. Par ailleurs, les participantes ont profité de l'option Achat direct, particulièrement après avoir terminé des cours de formation professionnelle dans les domaines des services de santé, des services à la collectivité et du travail de bureau.

Certaines méthodes semblent être plus efficaces. Par exemple, l'alternance formation sur le tas et formation institutionnelle a été plus profitable pour les participants que de longues périodes de formation institutionnelle.

Contrairement à ce que l'on prévoyait, nombre des participants ont jugé suffisant le soutien du revenu qui leur a été accordé. Comme cela a été le cas pour le Développement de l'emploi, les personnes qui ont touché des prestations d'assurance-chômage pendant leur participation ont eu davantage de succès sur le marché du travail par la suite, que ceux qui ont reçu des indemnités de formation. En outre, le programme Intégration professionnelle a donné lieu à une réduction du montant de prestations d'assurance-chômage versées après la participation au programme.

4.3.2 Recommandations et plan d'action

Comme pour le Développement de l'emploi, les options ont été classées selon leur rentabilité, et des recommandations précises ont été soumises. Elles ont été reconnues par les gestionnaires comme un élément important de la réorientation du programme dans le cadre de la SMMO.

Les conclusions des évaluations vont dans le sens des orientations proposées dans le cadre de la SMMO. De façon plus particulière, les évaluations appuient l'accent qui est mis sur la participation du secteur privé, ainsi que sur les bénéficiaires de l'aide sociale et les prestataires d'assurance-chômage. Les divers

- 20 -

résultats obtenus en ce qui a trait à la formation institutionnelle, ainsi que les conclusions des évaluations effectuées antérieurement, selon lesquelles la formation sur le tas est plus efficace, ont donné lieu à un projet de réduction graduelle de la formation institutionnelle dans le cadre de la SMMO.

4.4 Évaluation du Programme de croissance locale de l'emploi (CLE)

4.4.1 Contexte et conclusions

Un autre exemple dont j'aimerais discuter de façon détaillée est l'évaluation du Programme de croissance locale de l'emploi effectuée en 1986. Ce programme a été établi en 1983, avec le mandat d'accroître l'emploi au niveau local dans les collectivités touchées par des taux élevés de chômage.

Cette évaluation devait servir de base pour l'établissement des Centres d'aide aux entreprises dans le cadre du programme Développement des collectivités de la Planification de l'emploi.

L'évaluation portait sur l'augmentation du nombre d'emplois créés par suite de l'entrée en vigueur du programme CLÉ, la viabilité des entreprises qui avaient reçu de l'aide, le coût de chaque emploi créé et la possibilité d'adopter d'autres stratégies.

Les conclusions de cette évaluation ont été généralement positives. Les sociétés CLÉ ont atteint leurs objectifs en matière de création d'emplois à un coût qui se comparait favorablement à celui des autres programmes de création d'emplois.

- 21 -

4.4.2 Recommandations et plan d'action

Nombre des recommandations découlant de l'évaluation ont servi à constituer les Centres d'aide aux entreprises. Les critères de sélection recommandés dans l'évaluation ont été adoptés, ainsi que les suggestions touchant les types d'investissements.

5.0 CONCLUSION

En conclusion, j'aimerais souligner la façon dont les évaluations sont utilisées à EIC pour obtenir des conseils fiables et pratiques en vue d'améliorer notre service au public qui, il va sans dire, est notre préoccupation première.

Les exemples cités traduisent la portée et l'exhaustivité des évaluations à EIC. Le processus d'évaluation est appuyé activement par les cadres supérieurs et a joué un rôle très actif pour l'élaboration de politiques et de programmes, ainsi que pour la rentabilisation des programmes en place.

Les évaluations ont été utilisées dans le cadre de la planification à plus long terme. Elles ont servi de données de base pour déterminer les répercussions des coupures de programmes. Les leçons que l'on a pu en tirer ont aussi servi à déterminer les domaines où une expansion serait profitable.

Les conclusions des évaluations ont en outre permis de déterminer l'orientation souhaitable pour la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, et elles joueront un rôle crucial pour évaluer dans quelle mesure les programmes qui en résulteront obtiendront des résultats positifs.

- 22 -

Les évaluations qualitatives effectuées par EIC et d'autres organismes gouvernementaux ont contribué à rehausser l'image et les normes de l'évaluation des programmes partout au Canada, grâce à une plus grande collaboration avec les provinces. Par exemple, des évaluations des projets spéciaux destinés aux bénéficiaires de l'aide sociale sont effectuées, aux niveaux fédéral et provincial, grâce aux efforts concertés de certains ministères provinciaux, de Santé et Bien-être social Canada et d'EIC.

Au niveau international, nos évaluations ont été bien reçues par l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE). Le Canada est à l'avant-garde en ce qui a trait aux évaluations et nos conclusions sont évaluées avec soin par les représentants de l'OCDE.

De façon plus informelle, l'établissement de liens étroits entre la fonction d'évaluation à EIC et la fonction d'élaboration des politiques nous a permis d'avoir une influence considérable sur les orientations stratégiques globales. Au cours de la préparation des mémoires au Cabinet sur les initiatives stratégiques, notamment la Stratégie de mise en valeur de la main-d'oeuvre, nous sommes consultés quant aux conclusions des évaluations qui ont été effectuées dans les divers domaines. Parallèlement, lorsque nous planifions une évaluation, nous demandons fréquemment aux personnes chargées de l'élaboration des politiques si elles désirent que soient traitées des questions ou des sujets particuliers.

En résumé, la fonction d'évaluation à EIC reçoit l'appui large des cadres supérieurs et est bien perçue par les gestionnaires de programmes et les responsables des politiques. Les résultats des évaluations font partie intégrante de notre engagement à fournir un meilleur service à nos clients.

ANNEXE I

PLAN DE TRAVAIL - 1990-1991
DIRECTION GÉNÉRALE DE L'ÉVALUATION DES PROGRAMMES
POLITIQUE STRATÉGIQUE ET PLANIFICATION

Projets et activités planifiés - 1990-1991

Division des services de placement et de création d'emplois

Placement

- CEC sur le campus (Évaluation)

Information sur le marché du travail

- CIE automatisé (Évaluation)

Programmes d'adaptation

- Équité en matière d'emploi
 - Programme légiféré d'équité en matière d'emploi (Évaluation)
 - Programme de contrats fédéraux (Évaluation)
- Service d'aide à l'adaptation de l'industrie (Étude préparatoire à l'évaluation)

Planification de l'emploi

- Développement des collectivités (Évaluation)

Programmes de mise en valeur des ressources humaines

Pénuries de main-d'oeuvre (Évaluation)

Aide à l'innovation (Évaluation)

Acquisition de compétences (Étude préparatoire à l'évaluation)

Initiative concernant les bénéficiaires d'aide sociale (Évaluation)

Conseil canadien du commerce et de l'emploi dans la sidérurgie (Évaluation de l'Aide à l'innovation)

- 2 -

Division du programme de l'Assurance**Opérations de l'Assurance****Prestations ordinaires**

- Agent des services aux prestataires (Évaluation)
- Stratégie de réemploi des prestataires (Évaluation)

Contrôles de l'Assurance

- Efficacité des contrôles de l'A.-c. pour le dépistage des abus (Évaluation)

Division du programme de l'Immigration**Évaluation du programme concernant les investisseurs**

Examen primaire global aux postes frontaliers (Étude préparatoire à l'évaluation)

Évaluation de l'examen primaire global aux postes frontaliers

ANNEXE I

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE

PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agency PROGRAMMES	Ministère/Organisme ETUDES/COMPOSANTES CONNEXES	beginning FY 1990/91 - à partir de l'exercice 1990/91					
		1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96 1996-97

DÉPENSES

SERVICES MINISTÉRIELS ET SERVICES SPÉCIAUX

- Gestion et administration du Ministère
- Gestion et administration de la Commission
- Systèmes et Procédures
- Administration des pensions du gouvernement
- Administration du NAS
- CCCEI

S. O.

S. O.

S. O.

★

★

S. O.

IMMIGRATION

Gestion et élaboration de politiques

Programme d'immigration des gens d'affaires

- Entrepreneurs)
- Travailleurs indépendants)
- Programme d'immigration des investisseurs

Programme concernant les employés de maison étrangers

Programme concernant les travailleurs saisonniers

Opérations de l'immigration

- Recrutement et sélection
- Travailleurs étrangers temporaires)
- Réfugiés)
- Catégorie de la famille)

★

★

★

★

COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE
PLAN GLOBAL D'EVALUATION DES PROGRAMMES

Department/Agence Ministère/Organisme Emploi et Immigration Canada		beginning FY 1990/91 - à partir de l'exercice 1990/91						
PROGRAMS PROGRAMMES	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS ETUDES/COMPOSANTES CONNEXES	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
Dépenses								
IMMIGRATION (suite)								
Opérations de l'Immigration (suite)	Exécution de la loi							
	- Examen primaire global					*	*	
	- Aéroports		*					
	- Postes frontaliers						*	*
	- Examen secondaire						*	*
Établissement	- Activités d'exécution de la loi et de contrôle au Canada			*	*	*	*	*
	- Renseignements de l'immigration							
	Établissement			*	*			
Programme d'aide à l'immigration (PÉAI, PAA)								
Commission de l'immigration et du statut de réfugié								
EMPLOI ET ASSURANCE								
Programmes de mise en valeur des ressources humaines	Développement de l'emploi				*	*	*	
	Intégration professionnelle				*	*	*	
	Acquisition de compétences	*	*					
	Pénuries de compétences	*						
	Aide à l'innovation	*						
	Développement des collectivités	*						
	Bénéficiaires d'aide sociale	*	*					*

**COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION
PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES**

Department/Agency	Ministère/Organisme	beginning FY 1990/91 - A partir de l'exercice 1990/91					
PROGRAMS PROGRAMMES	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS ÉTUDES/COMPOSANTES CONNEXES	1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96 1996-97
Dépensez							
EMPLOI ET ASSURANCE (suite)							
Programmes de mise en valeur des ressources humaines	Évaluations supplémentaires pour les programmes Développement de l'emploi et Intégration professionnelle						
	- Option d'achat direct		*	*			
	- Programme d'alternance travail-études (enseignement coopératif)		*	*			
Service national de placement	Information sur le marché du travail - Système de projections des professions au Canada/Information sur les professions et les carrières			*			
	Services d'adaptation - Programme d'extension des services de main-d'œuvre - Programme d'équité en matière d'emploi - Programme légiféré d'équité en matière d'emploi		*	*	*	*	*
	- Programme de contrats fédéraux		*	*			
	- Services d'aide à l'adaptation de l'industrie		*	*			
	Placement - Activités de placement - Services d'emploi agricole - CEC sur le campus - CEC pour étudiants - Programme de mobilité		*	*	*	*	*
	Mise en valeur des ressources humaines - Counselling		*	*			

**COMPREHENSIVE PROGRAM EVALUATION SCHEDULE
PLAN GLOBAL D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES**

Department/Agence	Ministère/Organisme	Employ et Immigration Canada	beginning FY 1990/91 - à partir de l'exercice 1990/91						
PROGRAMS	ASSOCIATED STUDIES/COMPONENTS		1990-91	1991-92	1992-93	1993-94	1994-95	1995-96	1996-97
PROGRAMMES	ÉTUDES/COMPOSANTES CONNEXES								
Dépenses									
EMPLOI ET ASSURANCE (suite)									
Assurance									
	Traitement des demandes/Service aux prestataires								
	- Prestations ordinaires								
	- Améliorations administratives (ASP)	*							
	- Stratégie de réemploi des prestataires			*					
	- Prestations d'a.-c. supplémentaires						*		
	- Prestations de maladie								*
	- Prestations d'adoption/de maternité			*					
	- Prestations de pêcheur				*	*	*	*	*
	- Programme de réduction des taux de cotisation					*	*	*	*
	- Appels					*	*	*	*
	- Travail partagé								
	Paiement des prestations								
	- Centres régionaux d'informatique							*	*
	Contrôle de l'Assurance							*	*
	- Enquête et Contrôle							*	*
	- Efficacité des contrôles de l'A.-c. pour le dépistage des abus	*	*	*				*	*
	- Administration du NAS	*						*	*
	Contribution gouvernementale au Compte d'a.-c.								
	Contribution gouvernementale								
	(Prestations de pêcheur)								
			S. O.						

ANNEXE II

STRATÉGIE DE RÉEMPLOI DES PRESTATAIRES

Dans le cadre de la Stratégie de réemploi des prestataires, les CEC doivent adopter une stratégie uniforme et proactive pour offrir aux prestataires d'assurance-chômage des services et programmes visant à faciliter leur réemploi.

L'objectif visé est constitué des éléments suivants :

- assurer le réemploi rapide pour répondre aux besoins des prestataires d'assurance-chômage, grâce à des mesures de réemploi à court terme;
- diriger les prestataires d'assurance-chômage vers les interventions à plus long terme prévues par la Commission, lorsque cela est nécessaire;
- veiller à ce que les prestataires d'assurance-chômage comprennent bien et respectent leurs obligations en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage.

La réalisation de cet objectif doit donner lieu à :

- une réduction de la durée de la période de prestations pour les prestataires qui retrouvent rapidement du travail; et
- une réduction à plus long terme du nombre de semaines de prestations, par suite de l'utilisation efficace des services et des programmes des CEC et de l'augmentation de l'employabilité qui en découle.

Les activités des CEC dans le cadre de la Stratégie comprennent :

- la détermination des besoins des prestataires au début ou peu après le début de leur période de prestations;
- l'inscription en temps opportun des prestataires à des services et programmes des CEC (y compris la formation professionnelle) qui répondent le mieux à leurs besoins;
- l'aide à l'emploi la plus efficace qui soit; et
- la garantie que les prestataires comprennent et respectent leurs obligations en vertu de la Loi sur l'assurance-chômage.

La mise en oeuvre s'est faite à partir de la planification effectuée par chaque CEC, selon leur fonctionnement particulier et en fonction du marché du travail local. Dans nombre de cas, les CEC ont élargi l'utilisation du système d'affichage des offres d'emploi, afin d'utiliser au maximum les ressources en place.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Employment and Immigration:

Mr. Barry Carin, Assistant Deputy Minister, Strategic Policy and Planning;
Mr. Ian Midgley, Director General, Program Evaluation Branch, Strategic Policy and Planning;
Mr. Paul Kingwell, Director, Human Resources Development Program.

Du Ministère de l'Emploi et de l'Immigration:

M. Barry Carin, sous-ministre adjoint, Politique stratégique et planification;
M. Ian Midgley, directeur général, Direction de l'évaluation des programmes, Politique stratégique et planification;
M. Paul Kingwell, directeur, Programme de mise en valeur des ressources humaines.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Wednesday, October 3, 1990

Issue No. 34

First proceedings on:

Bill C-69, An Act to amend
certain statutes to enable
restraint of government
expenditure

APPEARING:

The Honourable Gilles Loiselle, P.C.
Minister of State (Finance) and
President of the Treasury Board

WITNESSES:
(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le mercredi 3 octobre 1990

Fascicule n° 34

Premier fascicule concernant:

Projet de Loi C-69, Loi modificative
portant compression des dépenses
publiques

COMPARAÎT:

L'honorable Gilles Loiselle, c.p.
Ministre d'État (Finances) et
Président du Conseil du Trésor

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 19, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Roblin, P.C., seconded by the Honourable Senator Bielish, for the second reading of the Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 19 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Roblin, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Bielish, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 3, 1990
(41)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:15 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Castonguay, Comeau, Marsden, Simard, and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Other Senators present: The Honourable Senator Roblin. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated June 19, 1990 began its examination of Bill C-69 "An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures".

Appearing: The honourable Gilles Loiselle, P.C., Minister of State (Finance) and President of the Treasury Board.

Witnesses:

From the Department of Finance:

Guillaume Bissonnette, Director, Federal-Provincial Relations Division;

Frank W. Gregg, Assistant Director (Programs), Federal-Provincial Relations Division.

The Minister made an opening statement following which he and the officials from the Department responded to questions.

The Chairman's question from the previous meeting, in respect to appending the responses of Treasury Board to questions asked of them on March 21 and 22 was responded to by the Honourable Senator Marsden. Discussion followed. The Honourable Senator Marsden moved that those responses be appended to this day's proceedings. (*See Appendix "FN-34A"*)

The question being put on the motion, it was—
Agreed, on division.

The Honourable Senator Stewart moved that the responses from the Comptroller General to questions asked by the Committee on March 28, 1990 and the responses of the Department of Finance to questions asked by the Committee on June 13, 1990 be appended to this day's proceedings. (*See Appendices "NF-34B" and "NF-34C"*)

The question being put on the motion, it was—
Agreed, on division.

The Honourable Senator Marsden moved that the Resolution of the Ontario Municipal Social Services Association "regarding the Federal government's cap on the Canada Assistance Plan (CAP)" be appended to this day's proceedings. (*See Appendix "NF-34D"*)

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 3 OCTOBRE 1990
(41)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Castonguay, Comeau, Marsden, Simard et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (7)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roblin. (1)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 juin 1990, le Comité entame l'étude du projet de loi C-69, «Loi modificative portant compression des dépenses publiques».

Comparait: L'honorable Gilles Loiselle, c.p., ministre d'État (Finances) et Président du Conseil du Trésor.

Témoins:

Du ministère des Finances:

Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales;

Frank W. Gregg, directeur adjoint (Programmes), Division des relations fédérales-provinciales.

Le ministre fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec ses collaborateurs.

Le sénateur Marsden répond à la question posée par le président au cours de la séance précédente concernant l'opportunité d'annexer les réponses des représentants du Conseil du Trésor aux questions qui leur ont été posées les 21 et 22 mars. Une discussion s'ensuit. L'honorable sénateur Marsden propose que les réponses soient annexées au compte rendu de ce jour. (*Voir Annexe «FN-34A»*)

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité des voix.

L'honorable sénateur Stewart propose que les réponses du Contrôleur général aux questions posées par le Comité le 28 mars 1990 et les réponses du ministère des Finances aux questions posées par le Comité le 13 juin 1990 soient annexées au compte rendu de ce jour. (*Voir Annexes «FN-34B» et «FN-34C»*)

La motion, mise aux voix, est adoptée à la majorité des voix.

L'honorable sénateur Marsden propose que la Résolution de l'Association des services sociaux des municipalités de l'Ontario «concernant le plafonnement des dépenses du Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) décrété par le gouvernement du Canada» soit annexée au compte rendu de ce jour. (*Voir Annexe «FN-34D»*)

The question being put on the motion, it was—
Agreed.

At a later date, officials of the Department of Finance will provide written responses to questions asked by Committee members.

At 8:15 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À une date ultérieure, les fonctionnaires du ministère des Finances fourniront des réponses écrites aux questions posées par des membres du Comité.

À 20 h 15, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 3, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-69, to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures, met this day at 6:15 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Leblanc (Saurel) (Chairman) in the Chair.

The Chairman: While we are waiting for the minister, I should like to deal with some business.

At the *in camera* meeting of the committee held on September 26, it was agreed that the committee would hear two witnesses on Bill C-69 each Wednesday at six o'clock and that it would meet on Mondays at 7:00 p.m. only if absolutely necessary. Our regular Thursday time slot of 11:00 a.m. until 1:00 p.m. will be occupied with the completion of the examination of the Main Estimates. In November we will revisit Bill C-52. I say this for the benefit of those who did not have a chance to attend the meeting of September 26.

At the last meeting of the committee, there was a discussion as to whether we should append to the committee's proceedings replies to questions from Treasury Board. The reason for that discussion was the anticipated cost of printing some 55 pages. I call on Senator Marsden to discuss this matter.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I would recommend that, notwithstanding the cost, we do print those answers because of the problem of missing documents in the past. I understand there will be a revised system to take care of committee documents that might overcome this difficulty, so what I am suggesting is not a process for all time. I do think we have to be assured that the testimony is available. Apparently, I am not the only one who has discovered missing documents in the past.

The Chairman: Are there any further comments?

Senator Simard: What is the cost?

The Chairman: I am not sure of the exact cost, but at one time the committee was criticized for printing too much material. That is why I am asking permission to print these documents.

Senator Simard: I think we should have an estimate of the cost.

The Chairman: I will ask the clerk to provide that.

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: In 1988-89, the cost would be between \$85 and \$100 per page.

Senator Simard: So that comes to approximately \$5,000. Is there not a directive that we ask the Internal Economy Committee for permission to do this sort of thing?

Senator Marsden: No.

Senator Simard: Would it not be fair to ask that committee for permission?

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 3 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, à qui a été renvoyé le projet de loi C-69, loi modificative portant compression des dépenses publiques, se réunit aujourd'hui à 18 h 15, pour examiner le projet de loi.

Le sénateur Leblanc (Saurel) (président) occupe le fauteuil.

Le président: Pendant que nous attendons le ministre, je voudrais régler certaines questions.

À la réunion que le comité a tenue à huis clos, le 26 septembre, il a été convenu que nous allions entendre deux témoins au sujet du projet de loi C-69, chaque mercredi, à 18 heures et que nous nous réunirions le lundi, à 19 heures, uniquement si c'était absolument nécessaire. Nous consacrerons notre réunion habituelle du jeudi matin, de 11 à 13 heures, à l'examen du budget principal des dépenses. En novembre, nous réexaminerons le projet de loi C-52. Je le précise pour la gouverne de ceux qui n'ont pas pu assister à la réunion du 26 septembre.

Lors de notre dernière réunion, nous avons discuté quant à savoir si nous devons ou non annexer en appendice à nos procès-verbaux les réponses du Conseil du Trésor. Si nous en avons discuté c'est en raison du coût d'impression des 55 pages que cela représente. Je demande au sénateur Marsden de nous dire ce qu'elle en pense.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, je suggère d'imprimer ces réponses, quel qu'en soit le coût, à cause des problèmes que certains documents manquants nous ont posés par le passé. Si j'ai bien compris, un nouveau système doit être mis en place pour les documents des comités de façon à éviter cette difficulté et il ne s'agira donc pas d'une solution permanente. Nous devons être certains de pouvoir conserver les témoignages. Apparemment, je ne suis pas la seule à m'être rendue compte que certains documents manquaient, par le passé.

Le président: A-t-on quelque chose à ajouter?

Le sénateur Simard: Combien cela coûtera-t-il?

Le président: Je n'ai pas les chiffres exacts, mais à un certain moment, le comité s'est fait reprocher d'imprimer trop de documents. Voilà pourquoi je demande l'autorisation d'imprimer ces documents.

Le sénateur Simard: Je pense que nous devrions avoir une idée du prix.

Le président: Je vais demander au greffier de vous renseigner.

M. John Desmarais, greffier du Comité: Cela devrait coûter, en dollars de 1988-1989, entre 85 \$ et 100 \$ la page.

Le sénateur Simard: Ce qui revient à environ 5 000 \$. N'existe-t-il pas une directive selon laquelle nous devons demander au Comité de la régie interne l'autorisation de faire ce genre de choses?

Le sénateur Marsden: Non.

Le sénateur Simard: Ne serait-il pas souhaitable que nous demandions l'autorisation à ce comité?

[Text]

Senator Marsden: It is up to the committee to make a decision. We cannot pass these things back to the Internal Economy Committee every time they come up.

Perhaps the chairman should remind those who were not at the last meeting what we are asking be appended. I am afraid Senator Simard's suggestion is not helpful. He can vote against this if he wishes.

The Chairman: We usually append answers we receive from departments. Because of the cost, I ask the members of the committee for permission to print these documents.

Is it agreed?

Senator Simard: On division!

The Chairman: Then I now ask permission to print the responses from the Comptroller General to questions asked by Senator Stewart last March, and we also have the responses from the Department of Finance to questions asked by Senator Simard. They were circulated on October 1.

May I have a motion to append these documents to today's proceedings?

Senator Stewart: I so move.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Simard: On division!

The Chairman: Carried.

The last item of business is the resolution of the Ontario Municipal Social Services Association. That has been circulated. That appears directly on matters regarding Bill C-69. This is a protest.

Is it your pleasure that I have these documents appended to today's proceedings?

Senator Marsden: Yes.

The Chairman: Is it agreed?

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Carried.

(See Appendices NF-34, A, B, C, and D.)

The Chairman: Honourable senators, Bill C-69 is an Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

Before introducing and welcoming the minister and his officials, I wish to remind honourable senators of the work this committee has done on fiscal transfers to the provinces for post-secondary education.

As the members of the committee know, Bill C-69 proposes, among other things, to freeze the per capita transfers from the federal government to the provincial and territorial governments under the Established Programs Financing arrangements for health and post-secondary education. If the bill becomes law, the transfers to any province for the two fiscal

[Traduction]

Le sénateur Marsden: C'est à notre comité d'en décider. Nous ne pouvons pas soumettre ces questions au Comité de la régie interne chaque fois qu'elles se présentent.

Le président devrait peut-être rappeler à ceux d'entre nous qui n'ont pas assisté à la dernière réunion quels sont les documents que nous demandons d'imprimer en appendice. J'ai bien peur que la suggestion du sénateur Simard ne nous soit pas très utile. Il peut voter contre s'il le désire.

Le président: En général, nous faisons imprimer en appendice les réponses que nous obtenons des ministères. En raison du coût, j'ai jugé préférable de demander aux membres du comité l'autorisation d'imprimer ces documents.

Est-ce d'accord?

Le sénateur Simard: Avec dissidence!

Le président: Je demande maintenant l'autorisation d'imprimer les réponses que le contrôleur général a données aux questions du sénateur Stewart en mars dernier, et nous avons également les réponses données par le ministère des Finances aux questions du sénateur Simard. Elles ont été distribuées le 1^{er} octobre.

Quelqu'un peut-il proposer une motion afin que ces documents soient annexés aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

Le sénateur Stewart: Je propose la motion.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Simard: Avec dissidence!

Le président: Adopté.

La dernière question est la résolution de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario. Elle figure dans les questions relatives au projet de loi C-69. Il s'agit d'une protestation.

Désirez-vous que ces documents soient annexés aux procès-verbaux d'aujourd'hui?

Le sénateur Marsden: Oui.

Le président: Est-ce d'accord?

Des voix: D'accord.

Le président: Adopté.

(Voir texte des annexes, FN-34, A, B, C et D.)

Le président: Honorables sénateurs, le projet de loi C-69 est une loi modificative portant compression des dépenses publiques.

Avant de vous présenter le ministre et de souhaiter la bienvenue aux personnes qui l'accompagnent, je tiens à rappeler aux honorables sénateurs l'étude que notre comité a effectuée au sujet des paiements de transfert consentis aux provinces pour l'enseignement post-secondaire.

Comme vous le savez, le projet de loi C-69 propose notamment un gel des paiements de transfert per capita que le gouvernement fédéral fait aux provinces et aux territoires en vertu des ententes sur le financement des programmes établis, pour la santé et l'enseignement post-secondaire. Si ce projet de loi est adopté, les paiements qui seront faits aux provinces pour

[Text]

years 1990-91 and 1991-92 will increase only to the extent that the population of the province increases.

It is argued by some critics of the bill that this proposed freeze will adversely affect the provinces' financial support for health care and post-secondary education. However, I would remind senators that the EPF Transfers simply go into the general revenues of the provincial and territorial governments. These governments are not accountable for the transfers and can use them as they see fit for any of their budget priorities, which may or may not include health and post-secondary education. Therefore, the likely effects of the bill on health and education spending are clear.

Members of the committee will recall that the committee reviewed the issue of funding for post-secondary education extensively in our report, *Federal Policy on Post-Secondary Education*, which was published in March, 1987. The report stated that "Federal support in respect of post-secondary education through EPF no longer is beneficial; indeed, because EPF tends to blur responsibility, it ought to be terminated".

Instead, according to the report, the federal government should transfer adequate resources for post-secondary education to the provincial governments by additional tax points and by revising the current equalization formula. The report concluded that if no changes were made in the EPF system and "as the conviction grows that EPF is not achieving its purpose in the field of post-secondary education, the federal government will tend to yield to the continuing pressure to reduce the cash portion of the transfers to the provincial governments".

Bill C-69 does not attempt to address the long-run problems of funding for post-secondary education that were identified by the committee in its 1987 report. It merely proposes a temporary freeze in the EPF transfers on a per capita basis for two fiscal years in order to reduce the federal deficit. In 1992-93, the transfers will resume their growth with the gross national product and the population according to the formula in the EPF arrangements.

The point I wish to make is that this committee has a history of examining these arrangements in some detail—at least as far as their impact on funding for post-secondary education is concerned. Members may object to Bill C-69 because it simply freezes the EPF transfers without acknowledging the long-run problems of the arrangements. Indeed, we might consider taking the opportunity to remind the government in our report on the bill that it has not responded to the committee's 1987 report on post-secondary education. However, I believe we should be careful about appearing to defend the EPF system

[Traduction]

l'exercice 1990-1991 et 1991-1992 n'augmenteront que dans la mesure où la population de la province augmentera.

Certains détracteurs du projet de loi font valoir que ce gel diminuera l'aide financière accordée aux provinces pour la santé et l'enseignement post-secondaire. Je dois toutefois rappeler aux sénateurs que les paiements de transfert qui sont faits dans le cadre du financement des programmes établis vont simplement s'ajouter aux revenus généraux des provinces et des territoires. Ces gouvernements n'ont pas de compte à rendre et peuvent utiliser cet argent à leur guise pour financer leurs priorités budgétaires et pas nécessairement la santé et l'enseignement post-secondaire. Par conséquent, les répercussions que le projet de loi aura sur le financement de la santé et de l'éducation sont claires.

Les membres du comité n'ont sans doute pas oublié que nous avons examiné en détail la question du financement de l'enseignement post-secondaire dans son rapport sur la *politique fédérale en matière d'enseignement post-secondaire*, publié en mars 1987. Il était dit dans ce rapport que «le soutien accordé par le gouvernement fédéral à l'enseignement post-secondaire dans le cadre du FPE n'était plus avantageux, de fait, parce que le FPE tend à voiler les responsabilités, on proposait d'y mettre fin».

Selon le rapport, le gouvernement fédéral devrait plutôt transférer des ressources adéquates aux gouvernements provinciaux pour l'enseignement post-secondaire en leur accordant des points d'impôt supplémentaires et en révisant la formule de péréquation. Le rapport débouchait sur la conclusion que si aucun changement n'était apporté au système du FPE et «comme on est de plus en plus convaincu que le FPE ne permet pas d'atteindre les objectifs visés dans le domaine de l'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral aura tendance à céder aux pressions incessantes visant à réduire la portion constituée par des transferts pécuniaires aux gouvernements provinciaux».

Le projet de loi C-69 ne cherche pas à régler les problèmes à long terme que le comité mettait en lumière dans son rapport de 1987 en ce qui concerne le financement de l'enseignement post-secondaire. Il propose simplement de geler temporairement le montant des paiements par habitant versé au titre du FPE, au cours des deux prochains exercices, pour réduire le déficit fédéral. En 1992-1993, les paiements recommenceront à augmenter en même temps que le produit national brut et la population, selon la formule prévue dans les ententes sur le FPE.

Notre comité a déjà soumis ces ententes à un examen approfondi, du moins en ce qui concerne leurs répercussions sur le financement de l'enseignement post-secondaire. Les membres du comité s'opposent peut-être au projet de loi C-69 parce qu'il se contente de geler les paiements au titre du FPE sans tenir compte des problèmes à long terme que soulèvent les ententes. En fait, nous pourrions profiter de l'occasion pour rappeler au gouvernement, dans notre rapport sur le projet de loi, qu'il n'a pas répondu à notre rapport de 1987 sur l'enseignement post-secondaire. Néanmoins, je crois que nous devrions nous garder de défendre le FPE avec enthousiasme

[Text]

with too much enthusiasm, since we are on record as recommending that it should be replaced.

Monsieur le ministre, je regrette d'avoir été obligé de parler un peu de ce que nous avons fait dans le passé soit en 1987. Je l'ai fait parce que cela concerne jusqu'à un certain point le projet de loi que nous allons étudier.

We have with us this evening the Honourable Gilles Loiselle, P.C., Minister of State (Finance) and the new President of the Treasury Board.

Comme vous le savez, monsieur le ministre, nous avons beaucoup à faire avec le Conseil du Trésor dont vous êtes maintenant le président. Nous avons toujours eu des relations très amicales avec ce ministère. J'espère que nos relations amicales vont continuer. Je vous demanderais, monsieur le ministre, s'il vous plaît de nous présenter les témoins qui sont avec vous. Je crois comprendre que vous avez une déclaration préliminaire.

L'honorable Gilles Loiselle, c.p., ministre d'État (Finances) et président du Conseil du Trésor: Je vous remercie monsieur le président, honorables sénateurs. D'abord, je m'excuse d'être arrivé en retard. Il y a eu un vote à la Chambre des communes. C'est une chambre qui demeure importante et j'ai participé à ce vote.

Je suis accompagné aujourd'hui de plusieurs de mes collaborateurs, notamment, de monsieur Guillaume Bissonnette qui est le directeur de la Division des relations fédérales-provinciales et de monsieur Frank Gregg, qui est directeur adjoint pour les programmes de la Division des relations fédérales-provinciales et qui seront avec moi pour répondre aux questions que vous voudrez bien nous poser.

Honorables sénateurs, je me réjouis de l'occasion qui m'est donnée de comparaître devant votre comité pour expliquer l'importance du projet de loi C-69, Loi sur la compression des dépenses publiques, et pour répondre à vos questions à propos de ce document législatif.

Malgré les progrès que le gouvernement a réalisés depuis 1984 dans le domaine des finances publiques, le fardeau de la dette ne cesse de s'accroître. Or, la plus grande partie de l'accroissement de la dette publique que l'on a enregistré depuis que le gouvernement est arrivé au pouvoir en 1984, est attribuable à l'intérêt composé couru sur la dette qui avait été cumulée jusqu'alors. Les intérêts versés sur cette dette vont coûter près de quarante milliards de dollars cette année. Ces frais de la dette absorbent une partie de plus en plus importante des ressources financières dont on aurait tellement besoin pour financer de nouveaux programmes, faire face aux priorités nouvelles et éviter les hausses d'impôt. Pour chaque dollar de recettes perçues par le gouvernement fédéral, trente-cinq cents sont affectés au paiement des intérêts courus sur cette dette. Il nous faut donc maîtriser la croissance de la dette si nous ne voulons pas que les jeunes Canadiens et Canadiennes n'aient à en assumer le fardeau plus tard à cause de notre refus ou de notre incapacité de faire face au problème.

Honourable senators, it is important that we continue to build on the hard-earned fiscal progress of the past six years. We must continue to reduce the deficit so that we can build a secure and rewarding future for ourselves and our children.

[Traduction]

étant donné que nous avons déjà recommandé son remplacement.

Mr. Minister, I apologize for having to review our activities in 1987. I did so because it ties in to some extent with the bill now before us.

Nous avons le plaisir d'accueillir, ce soir, l'honorable Gilles Loiselle, c.p., ministre d'État (Finances) et nouveau président du Conseil du Trésor.

As you know, we deal quite a bit with Treasury Board for which you now serve as President. We have always had very friendly relations with this department. I trust that these will continue. I would like you to introduce the witnesses you have brought along with you. I also understand that you have some opening remarks.

The Honourable Gilles Loiselle, P.C., Minister of State (Finance) and President of the Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman, Honourable Senators. First of all, I apologize for my late arrival. There was a vote in the House of Commons. It remains an important chamber and I participated in the vote.

I have with me today several of my associates, including Mr. Guillaume Bissonnette who is the Director, Federal-Provincial Relations Division, and Mr. Frank Gregg, the Assistant Program Director, Federal-Provincial Relations Division. They will also be happy to answer any questions you might have.

Honourable Senators, I welcome the opportunity to appear before this committee to explain the importance of Bill C-69, the Government Expenditures Restraint Act, and to answer any questions you might have about this legislation.

Despite the fiscal progress the government has made since 1984, the burden of the public debt continues to grow. Most of the growth in the public debt since the government took office in 1984 is due to the compounding interest on the debt accumulated up to that time. Interest payments on this debt will cost close to \$40 billion this year. These debt charges consume more and more of the dollars needed to finance new programs, meet new priorities and keep taxes down. About 35 cents of every dollar of federal revenue goes to pay the interest on this debt. The growth of this debt must be controlled so that Canada's young people are not burdened by our unwillingness or our inability to address this problem.

Honorables sénateurs, il est important que nous poursuivions sur la lancée des progrès réalisés de haute lutte dans le domaine du redressement de la situation financière, au cours des six ans qui viennent de s'écouler. Il nous faut continuer de

[Text]

The February 1990 budget presented by the Minister of Finance, the Honourable Michael Wilson, reinforced the government's commitment to address the fiscal challenge. By setting out a wide-ranging expenditure control plan and with no increase in taxes, the budget keeps the deficit on a downward track and will see it cut in half in four years. The spending control program announced in the budget, together with the restraint measures that were announced in December 1989 by the then president of the Treasury Board, the Honourable Robert de Cotret, will result in savings of \$3 billion in the first year and close to \$4 billion in the following year. About one third of the savings will be generated by the restraint measures found in Bill C-69.

Le Plan de contrôle des dépenses touche toute une gamme de dépenses fédérales de programmes. Cependant, ce plan tient compte des conditions financières des contribuables canadiens aussi bien que de celles des gouvernements. Il nous aide à relever le défi financier en toute équité et cohérence.

Sous le régime du Plan de contrôle des dépenses, la plupart des dépenses gouvernementales de programmes sont touchées. Un nombre limité de programmes échappent aux dispositions du Plan ou vont augmenter de cinq pour cent. Toutes les autres dépenses de programmes gouvernementales seront inférieures en 1991-1992 à ce qu'elles auront été cette année.

The expenditure control plan contains measures to bring the growth of major transfers to provinces approximately in line with general federal program spending. Significant deficit reduction cannot be achieved without affecting transfers to the provinces. These transfers are simply too large a part of the federal expenses to be ignored.

All told, federal tax and cash transfers to provincial governments will total more than \$36 billion this year. Transfers to the provinces grew at an average annual rate of 6.5 per cent from 1984-85 to 1989-90, or by more than \$10 billion. In comparison, spending on federal programs in general has been held to an average annual growth rate of 3.6 per cent, which is below the rate of inflation. Hence, transfers to provinces could not be totally exempted from expenditure control.

Les honorables sénateurs constateront que le projet de loi vise principalement les transferts aux provinces. Quatre programmes sont touchés, dont le plus vaste est le Financement des programmes établis. Au cours des dernières années, le FPE a été l'un des programmes gouvernementaux qui ont enregistré la plus forte croissance. Son budget qui était de 14,5 milliards de dollars en 1984-1985, est passé à près de 20 milliards de dollars l'an dernier, soit une augmentation annuelle moyenne de 6,3 pour cent.

[Traduction]

réduire le déficit de façon à assurer pour nous-mêmes et pour nos enfants, un avenir sûr et généreux.

Le budget de février 1990 qui a été présenté par le ministre des Finances, l'honorable Michael Wilson, renforce l'engagement que le gouvernement a pris de relever le défi financier. Ce budget, qui établit un Plan de contrôle des dépenses d'envergure et ne prévoit aucune augmentation des impôts, maintient le mouvement de décroissance du déficit qui a été amorcé et il permettra de le réduire de moitié d'ici quatre ans. Le Plan de contrôle des dépenses, qui a été annoncé dans le budget, conjugué aux mesures de restriction qui ont été prescrites en décembre 1989 par l'ancien Président du Conseil du Trésor, l'honorable Robert de Cotret, va permettre de réaliser des économies de trois milliards de dollars au cours de la première année et de près de 4 milliards de dollars, l'année suivante. Environ le tiers des économies provient des mesures de contrôle contenues dans le projet de loi C-69.

The Expenditure Control Plan affects a wide range of federal program spending. However, the plan is sensitive to the financial circumstances of individual Canadians as well as governments. It is helping us to meet the fiscal challenge in a fair and consistent way.

Under the plan, most government program spending is affected. A limited number of programs are either exempt from the Expenditure Control Plan or will grow by five per cent. All other government program spending will be lower in total in 1991-92 than it is this year.

Le Plan de contrôle des dépenses comprend des mesures visant à harmoniser le rythme de croissance des principaux transferts aux provinces à la tendance générale des dépenses de programmes fédérales. Il est impossible de réaliser une réduction substantielle du déficit sans toucher aux transferts aux provinces. Ces transferts constituent une partie trop importante des dépenses du gouvernement fédéral pour qu'on en fasse abstraction.

Collectivement, les transferts de points d'impôt par le gouvernement fédéral et les transferts en espèces aux provinces vont atteindre une valeur globale de plus de 36 milliards de dollars cette année. Les transferts aux provinces se sont accrues à un rythme annuel moyen de 6,5 p. 100 pendant la période allant de 1984-1985 à 1989-1990, ce qui équivaut à une somme de plus de 10 milliards de dollars. Par comparaison, la croissance générale des dépenses de programmes fédérales a été maintenue à un taux annuel moyen de 3,6 p. 100, c'est-à-dire au-dessous du taux de l'inflation. Par conséquent, il était impossible d'exempter les transferts aux provinces de toute forme de contrôle des dépenses.

Honourable Senators will note that the bill deals primarily with transfers to provinces. Four programs are affected. The largest of these is Established Programs Financing. Over the past several years, EPF has been one of the government's fastest growing programs. It grew from \$14.5 billion in 1984-85 to almost \$20 billion last year, an average annual increase of 6.3 per cent.

[Text]

Dans le cadre du FPE, le gouvernement fédéral verse une aide financière égale par habitant à toutes les provinces, en leur transférant des points d'impôt et en leur faisant des versements en espèces. À l'origine, ces transferts avaient pour objet d'aider les provinces à s'acquitter de leurs responsabilités en matière de soins de santé et d'enseignement postsecondaire. Depuis 1977, les provinces ont pu se servir de ces transferts en fonction de leurs priorités propres plutôt que de la façon plus restrictive que le préoyaient les anciens accords de partage des frais.

For the next two years, per capita EPF transfers will be held to their 1989-90 level. This means that these transfers will grow by the rate of increase in population, or about 1 per cent nationally. In 1992-93, Bill C-69 provides for the resumption of EPF growth at gross national product less three percentage points, consistent with the announcement in the April 1989 budget.

Honourable senators are aware, I know, of the importance to the provinces of the equalization program. The federal government makes equalization payments to the lower income provinces to help them provide public services such as health care and post-secondary education. These transfers have grown at a rapid rate in recent years, from over \$5 billion in 1984-85 to close to \$8 billion in 1989-90. For the Atlantic provinces, equalization payments exceed EPF as the largest federal transfer program.

Equalization transfers to the seven lower income provinces have not been touched by the restraint measures in the budget. Equalization payments are expected to increase by about 6 to 7 per cent annually over the next two years, or roughly in line with the growth of the economy.

Ce projet de loi vise également à modérer le rythme de croissance des transferts versés à certaines provinces dans le cadre du régime d'assistance publique du Canada. Au cours des deux prochains exercices, la progression des transferts du RAPC sera limitée à cinq pour cent par an dans les provinces qui sont en meilleure posture financière, c'est-à-dire l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique. Les sept provinces qui reçoivent des paiements de péréquation ne seront pas soumises à ce plafonnement de la croissance des transferts. Elles continueront d'avoir accès sans restriction à l'aide financière du gouvernement fédéral afin de faire face à l'augmentation éventuelle des dépenses admissibles au partage dans le cadre du RAPC. Pour ce qui est des trois provinces qui sont en meilleure posture financière, aux trois milliards de dollars qu'elles ont reçus en 1989-1990, pourra s'ajouter cette année une somme d'environ 150 millions de dollars. Ce projet de loi prévoit un retour à l'actuel régime de partage des coûts à compter d'avril 1992.

The two other programs affected by Bill C-69 are the Public Utilities Income Tax Transfer Program and the Canadian Exploration Incentives Program. For the next two years, transfers to provinces under the Public Utilities Income Tax Transfer Act will be held at their 1989-90 level. This is expected to

[Traduction]

Under EPF, the federal government provides equal per capita financial assistance to all provinces through the transfer of tax points and cash payments. Historically, these transfers were undertaken to assist provinces in carrying out their responsibilities in respect of health care and post-secondary education. Since 1977, provinces have been able to use these transfers according to their particular priorities, rather than in the more restricted fashion required by the previous cost-sharing arrangements.

Pendant les deux prochaines années, les transferts de FPE seront maintenus au niveau de 1989-1990. Par conséquent, ils augmenteront au même rythme que la population, soit d'environ 1 p. 100 à l'échelle nationale. En 1992-1993, selon le projet de loi, le FPE recommencera à croître au même rythme que le PNB diminué de trois points, conformément à l'annonce faite dans le budget d'avril 1989.

Je ne saurais douter que les honorables sénateurs sont conscients de l'importance que revêt pour les provinces le programme de péréquation. Le gouvernement fédéral verse des paiements de péréquation aux provinces à revenu inférieur pour les aider à fournir des services publics tels que les soins de santé et l'enseignement post-secondaire. Ces transferts ont enregistré une croissance rapide au cours des dernières années, passant de près de 5 milliards de dollars en 1984-1985 à près de 8 milliards de dollars en 1989-1990. La péréquation a maintenant supplanté le FPE au premier rang des programmes d'aide fédérale dans les provinces de l'Atlantique.

Les paiements de péréquation versés aux sept provinces dont les revenus sont les moins élevés et ont échappé aux mesures de compression des dépenses annoncées dans le budget. Ils devraient augmenter d'environ 6 à 7 p. 100 par an au cours des deux prochains exercices, soit à peu près au même rythme de croissance que l'économie du pays.

This bill will also moderate the rate of growth of transfers to certain provinces under the Canada Assistance Plan. For the next two years, the growth of transfers to provinces under CAP will be limited to five per cent a year in the fiscally stronger provinces. Specifically, CAP transfers to Ontario, Alberta and British Columbia will be subject to this five per cent growth limit. The seven provinces receiving equalization payments will be exempt from this ceiling. These provinces will continue to have open-ended access to federal dollars to meet any growth in expenditures eligible for sharing under CAP. For the three fiscally-stronger provinces, the \$3 billion they received in 1989-90 will be allowed to grow by about \$150 million this year. This bill provides for a return to the present cost-sharing regime as of April 1992.

Les deux autres programmes qui sont visés par le projet de loi C-69 sont le Programme de transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique et le Programme de stimulation de l'exploration minière du Canada. Au cours des deux prochains exercices, les transferts aux provinces prévus

[Text]

reduce projected expenditures under the act by about \$16 million in 1990-91 and \$34 million in 1991-92. Termination of CEIP, the last remaining subsidy to business that was demand-driven and open-ended, is expected to result in savings of \$50 million in 1990-91 and \$125 million in 1991-92.

Under the Expenditure Control Plan, transfers to the provinces will grow by about 3 per cent this year, roughly the same rate as that of total federal program spending. In other words, the provinces are not being asked to bear a greater burden than the federal government itself is assuming.

On the whole, the fiscally stronger provinces are better placed to finance a larger portion of their own spending. Today, 35 cents of every federal dollar of revenue is used to pay interest costs on the debt. The provinces, on average, pay only 12 per cent of their revenues towards debt.

Pour mettre en relief les répercussions de ce projet de loi, je me permets de signaler que les changements apportés aux transferts comptent pour moins d'un pour cent des recettes globales que les provinces toucheront cette année et pour un peu plus d'un pour cent de celles qu'elles toucheront en 1991-1992.

Nous tenons compte des conditions particulières des provinces à revenu inférieur: les principaux transferts fédéraux sont censés enregistrer une croissance annuelle moyenne d'environ quatre pour cent au cours des deux prochains exercices, dans les provinces de l'Atlantique; les transferts aux provinces à revenu plus élevé devraient augmenter en moyenne de 2,3 pour cent.

Les transferts fédéraux comptent pour quarante pour cent du revenu des provinces les moins riches du pays, alors qu'elles comptent pour vingt pour cent du revenu des provinces les plus riches, c'est-à-dire l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

In short, federal support to provinces remains large, total transfers will still increase and the poorest provinces will receive higher growth than others.

Honourable senators, these are all moderate but necessary measures to restrain expenditures. The government's expenditure control plan will strictly control program expenditures over the next two fiscal years. Federal transfers to provinces, which have been growing at a healthy rate in recent years, were simply too large to exempt from any broadly based restraint.

Honourable senators will recall that, on September 17, the Minister of Finance, Mr. Wilson, provided an update on the

[Traduction]

par la Loi sur le transfert de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique seront gelés au niveau de 1989-1990, ce qui réduira de 16 millions de dollars en 1990-1991 et de 34 millions de dollars en 1991-1992 les dépenses prévues en vertu des dispositions de la Loi. L'annulation du PSEMC, seul programme de subvention aux entreprises qui soit encore dépendant de la demande et qui ne comporte pas de plafond financier, est censée donner lieu à des économies de 50 millions de dollars en 1990-1991 et de 125 millions de dollars en 1991-1992.

Sous le régime du Plan de contrôle des dépenses, les transferts aux provinces vont augmenter d'environ 3 p. 100 par an, c'est-à-dire à peu près au même rythme que l'ensemble des dépenses fédérales de programmes. En d'autres termes, il n'est pas demandé aux provinces d'assumer une part plus considérable du fardeau que celle que le gouvernement fédéral supporte lui-même.

Dans l'ensemble, les provinces sont en mesure de supporter une part plus considérable de leurs dépenses, en particulier les provinces qui ont une meilleure posture financière. À l'heure actuelle, le gouvernement fédéral consacre 35 cents de chaque dollar de recettes au paiement des intérêts de la dette. Pour leur part, les provinces ne consacrent que 12 cents de chaque dollar de recettes au titre du paiement des intérêts de la dette.

To put the impact of this bill in perspective, I should point out that the changes in transfers amount to less than one per cent of total provincial revenues this year, and to just over one per cent of provincial revenues in 1991-92.

We recognize the special circumstances of the lower-income provinces: major federal transfers are expected to grow an average of about four per cent annually over the next two years for the Atlantic provinces; transfers to the higher-income provinces are expected to rise by 2.3 per cent on average.

Federal transfers make up from 40 per cent of revenue in the least wealthy provinces, to about 20 per cent of the revenue in the richest provinces: Ontario, Alberta, and British Columbia.

Bref, l'aide du gouvernement fédéral aux provinces demeure importante, la valeur globale des transferts va encore augmenter et les transferts que recevront les provinces les plus pauvres enregistreront un taux de croissance plus élevé que ceux des autres provinces.

Honourables sénateurs, voilà autant de mesures raisonnables qui s'imposent pour comprimer les dépenses. Le Plan de contrôle des dépenses du gouvernement vise rigoureusement à contrôler les dépenses au cours des deux prochains exercices. Les transferts du gouvernement fédéral aux provinces, dont la croissance s'est poursuivie à bon rythme au cours des dernières années, constituaient nettement une partie trop importante des dépenses de programmes pour les soustraire à l'application de mesures générales de compression.

Les honorables sénateurs se souviennent sans doute que le ministre des Finances, M. Wilson, a fait le point le 17 septem-

[Text]

fiscal situation facing the government. The fiscal pressures we face make it imperative that we continue to manage expenditures tightly to keep the deficit under control. Bill C-69 is necessary to implement the government's commitment to address the fiscal challenge.

If we maintain our resolve, the prospect of lower inflation is in sight and we will have the deficit under control. By persevering, we will attain greater control over our destiny and a greater freedom to build the Canada we want for ourselves and for future generations.

Thank you, Mr. Chairman.

Senator Marsden: Thank you, Minister. While of course everyone understands the problems of the deficit and so on, I would like to ask you to explain further to us two matters: One is the question of timing. We are in a recession. The very services that are funded under these transfers will to be more in need than they have been.

This weekend we were paying attention to the problems of children in poverty, which number almost one million in this country. We know that the poorest people in the country, by and large single parents, are heavy users of moneys that come to them under the Canada Assistance Plan, among other plans.

With respect to health care, we know that every provincial minister is struggling to contain the health care costs and that there is a great need to do so. The Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology just issued a report, which you may have seen, on access to acute care beds. We heard a lot on that subject. Also, of course, the National Advisory Board on Science and Technology, chaired by the Prime Minister and everybody else, talks about the competitive costs of globalization in terms of training and education.

In all the main areas which this bill affects, the need seems to be very great and it seems to be very great now. In addition, because of the federal-provincial sensitivities, it would seem that this is a highly destabilizing move at a time of national unity problems.

I would like to ask why, at this point, we are seeing this bill come forward and not in 1984, if indeed the government felt this was the way to control expenditures? Perhaps I could ask you to comment on that.

Mr. Loiselle: Thank you, honourable senator. To begin with, the greatest contribution a government can make to the people to whom you have referred in your question is to manage the economy, or to use its powers or capacity to intervene through fiscal or economic decisions in a very responsible way. The real answer to the needs of all those people—which are very real and I will not deny them—can be better answered by a developing economy. We are in a period of slow growth, which was forecasted in our budget. We have had seven years of continued record growth. Of course, in such circumstances there are pressures that have built up within the system, and there

[Traduction]

bre dernier sur la situation financière du gouvernement. À cause des contraintes financières actuelles, nous nous devons de poursuivre notre gestion rigoureuse des dépenses pour maîtriser le déficit. Le projet de loi C-69 est nécessaire si le gouvernement veut faire honneur à l'engagement qu'il a pris de relever le défi financier.

Si nous savons poursuivre notre objectif avec détermination, nous pourrions compter sur une chute de l'inflation et nous maîtriserons le déficit. Notre persévérance nous vaudra d'être davantage maîtres de notre destinée et de jouir d'une liberté accrue pour construire le Canada dont nous rêvons pour nous-mêmes et pour les générations à venir.

Merci, monsieur le président.

Le sénateur Marsden: Merci, monsieur le ministre. Évidemment, tout le monde comprend les problèmes que pose le déficit, mais je voudrais vous demander des précisions sur deux points. Il y a d'abord le moment choisi pour prendre ces mesures. Nous sommes en pleine récession. Les services qui sont financés par ces paiements de transfert vont devenir plus nécessaires que jamais.

Au cours du week-end, nous nous sommes penchés sur les difficultés des enfants pauvres qui sont près d'un million au Canada. Nous savons que les citoyens les plus pauvres de notre pays, qui sont surtout les familles monoparentales, comptent énormément sur l'argent qui leur est versé dans le cadre du Régime d'assistance publique du Canada, entre autres.

En ce qui concerne les soins de santé, nous savons que chaque ministre provincial de la Santé s'efforce de limiter le coût des services de santé et qu'il est vraiment nécessaire de le faire. Le Comité sénatorial des affaires sociales, des sciences et de la technologie vient de publier un rapport, que vous avez peut-être lu, sur l'accès aux lits de soins aigus. Nous en avons beaucoup entendu parler. Et, bien sûr, le Conseil consultatif national des sciences et de la technologie, que préside le premier ministre, et tous les autres intéressés, nous parlent des répercussions de la mondialisation sur la formation et l'éducation.

Dans tous les principaux secteurs que touche cette mesure, les besoins semblent très importants et cela maintenant. De plus, étant donné que les relations fédérales-provinciales sont très délicates, cette mesure me paraît très déstabilisante au moment où l'unité nationale est en crise.

Je voudrais vous demander pourquoi ce projet de loi nous est présenté maintenant plutôt qu'en 1984 si le gouvernement jugeait alors que telle était la meilleure façon de limiter les dépenses? J'aimerais entendre vos explications à ce sujet.

M. Loiselle: Merci, honorable sénateur. Pour commencer, la meilleure façon dont un gouvernement peut servir les intérêts des personnes dont vous parlez est de bien gérer l'économie ou de se servir de ses pouvoirs ou de sa capacité à intervenir en prenant des décisions financières ou économiques raisonnables. C'est en développant notre économie que nous pouvons le mieux répondre aux besoins bien réels de toutes ces personnes. Notre croissance économique s'est ralentie, comme le prévoyait notre budget. Nous avons enregistré, jusqu'ici, plusieurs années de croissance record continue. Bien sûr, dans ces conditions, des pressions inflationnistes s'exercent sur le système.

[Text]

are inflationary pressures. To address them, there are higher interest rates and the unfolding consequences of this.

The government has a very great responsibility to act in a responsible way. We cannot run ahead and pretend that the problem is not there. We have to tackle it. The best way we can tackle it is to ensure that the government does not take everything out of the economy.

I have referred to a very real problem which is that of the debt. It is a problem that must be of concern to every Canadian. If we do not deal with it, our very capacity to care about children or people in more remote areas who are living under difficult conditions will disappear. Next year, we will pay \$41 billion of interest on our debt. The government has a very clear responsibility to manage its fiscal responsibilities, and even though it might be tempted to spend, that would increase the deficit and get the Canadian people in a greater mess.

We are taking actions which are not judgments on this or that program or their necessity. There are very clear provincial responsibilities. At a time of expenditure reduction, we are increasing our contribution to all of the provinces. We are acting in a very responsible way, but we are doing it in a way which is in line with our determination to control public spending. We cannot continue to spend and to transfer to others more than we spend ourselves, or else the situation will get out of control and there will be nothing that we can do about it.

Senator Marsden: Of course, but that is not my question.

Why is this happening in 1990 and why not in 1984? We had a debt and a deficit at that time, too. Your government, indeed everyone, has been talking about this situation for a long time. Why is it on the lip of a recession that we get these most serious of a series of cuts?

Mr. Loiselle: This comes in line with the plan that was presented to the population that has been the plan of this government since its election in 1984, to control government spending and to be sure that we contribute to the progress of our economy. Over the last few years we have taken many measures. One may say that the present government has been in power for six years, why go back to the old Liberal debt? To pay a debt, money needs to be taken from the on-going operations. Like a family, either one cuts spending or increases revenues.

Senator Marsden: You are not answering my question.

Mr. Loiselle: We have managed that, and we are determined to continue on that target. We have to look at our own expenditures. Now we are looking at transfers because they cannot be ignored at this time. They are too great a part of our expenditure to be ignored. That is why we are looking at those programs at this time.

Senator Marsden: I would like it to be noted that the minister is not answering the question in any way, shape or form.

[Traduction]

Pour les atténuer, il a fallu relever les taux d'intérêt avec les conséquences que cela représente.

Le gouvernement a le devoir de prendre des mesures raisonnables. Nous ne pouvons pas nier l'existence du problème. Nous devons nous y attaquer. La meilleure façon de le faire est de veiller à ce que le gouvernement ne saigne pas l'économie à blanc.

J'ai mentionné un problème très grave, celui de la dette. Ce problème doit préoccuper tous les Canadiens. Si nous ne le réglons pas, nous ne pourrions plus prendre soin des enfants ou des Canadiens des régions isolées qui vivent dans des conditions difficiles. L'année prochaine, nous allons payer 41 milliards d'intérêts sur notre dette. Le gouvernement a certainement le devoir de bien gérer ses obligations financières et s'il était tenté de dépenser, cela augmenterait le déficit et placerait les Canadiens dans une situation encore plus fâcheuse.

Les mesures que nous prenons ne se basent pas sur les mérites ou la nécessité de tel ou tel programme. Il s'agit là de responsabilités qui reviennent aux provinces. En même temps que nous réduisons nos dépenses, nous augmentons les paiements que nous faisons à toutes les provinces. Nous agissons de façon très raisonnable, conformément à notre détermination à limiter les dépenses publiques. Nous ne pouvons pas continuer à dépenser et à transférer à d'autres plus que nous ne dépensons nous-mêmes sans quoi la situation prendra des proportions catastrophiques et nous ne pourrions plus y remédier.

Le sénateur Marsden: Bien sûr, mais là n'était pas ma question.

Pourquoi en 1990 plutôt qu'en 1984? Nous avons déjà une dette et un déficit. Votre gouvernement en parle depuis longtemps, comme tout le monde. Pourquoi avez-vous attendu le début d'une récession pour opérer cette série de coupes très importantes?

M. Loiselle: Ces mesures sont conformes au plan que notre gouvernement a présenté à la population depuis son élection, en 1984 et qui vise à limiter les dépenses publiques et à faire en sorte que nous contribuions au progrès économique. Nous avons pris de nombreuses mesures au cours de ces dernières années. Pourquoi en revenir à la vieille dette libérale étant donné que le gouvernement actuel est au pouvoir depuis six ans, me demanderez-vous? Mais pour rembourser une dette, il faut soustraire de l'argent aux opérations courantes. Comme dans une famille, il faut soit réduire ses dépenses soit augmenter ses revenus.

Le sénateur Marsden: Vous ne répondez pas à ma question.

M. Loiselle: Nous avons réussi à le faire et nous sommes déterminés à poursuivre nos efforts. Nous devons examiner nos propres dépenses. Nous nous tournons, maintenant, du côté des paiements de transfert étant donné que nous ne pouvons pas les laisser de côté. Ils représentent une part trop importante de nos dépenses. Voilà pourquoi nous examinons ces programmes en ce moment.

Le sénateur Marsden: Je tiens à signaler que le ministre ne répond absolument pas à ma question.

[Text]

Senator Simard: He did not give the answer you wanted, but he has answered the question, whether or not you like it.

Senator Marsden: Senator Simard, your soft and gentle ways are being transported to this committee.

Senator Roblin: Mr. Chairman, I am not a member of the committee but it is my bill and I am following this with a great deal of interest. It seems to me that if my honourable colleague is not satisfied with the answers, that is her privilege. We all have difficulty with answers. However, I do not think she can heckle the minister because he does not give her the answers she wants.

Senator Marsden: That is Senator Roblin's view. I am not heckling the minister. I am just noting that my question was why not 1984, why 1990? The minister gives explanations about many things, but not about that one.

As the chair of the committee noted, this committee is already on record as stating, for example, that EPF is not an appropriate way to fund services. What are the government's longer term plans in this area? This is obviously not the system that the government would keep in place for any length of time. What are the further plans?

Mr. Loiselle: The federal government will continue to be present and to assist the provincial governments in assuming their own responsibilities. However, we have to compare the situation of the federal government with that of the provinces. We understand that education and health care are provincial responsibilities, and we are prepared and will continue to support them over the years. However, it has to be done within our capacity. There is no way we can escape from that without bringing great harm to the country. It is our intention to manage in a responsible way and to take the decision at this time, having looked at many other expenditures.

In 1984, we started with an operating deficit of \$16 billion which we had to cover before we started putting \$1 toward the debt. Now we will have a surplus of \$9 billion, so it is a \$25 billion turnover. We will continue in our exercise of looking at all expenditures and the time has come to look at those expenditures. We continue to increase our contribution to the provinces, but within our capacity to do so.

Le président: Sénateur Castonguay, est-ce que vous avez une question supplémentaire?

Le sénateur Castonguay: J'aimerais, monsieur le président, parler de cette question. Pourquoi à ce moment-ci, dans une période de récession, est-il approprié d'adopter une telle mesure?

Le président: C'est une question supplémentaire, sénateur.

Did you understand that, Senator Marsden?

Senator Marsden: Yes.

Senator Castonguay: I would like to make the following comment, Mr. Chairman. In a period of recession like the one

[Traduction]

Le sénateur Simard: Il ne vous a pas donné la réponse que vous vouliez, mais il a répondu à la question, que cela vous plaise ou non.

Le sénateur Marsden: Sénateur Simard, le comité apprécie votre amabilité.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, je ne suis pas membre du comité, mais il s'agit de mon projet de loi et j'ai suivi la question avec beaucoup d'intérêt. Si ma collègue n'est pas satisfaite des réponses, elle en a parfaitement le droit. Nous avons tous du mal à accepter certaines réponses. Néanmoins, je ne pense pas qu'elle puisse s'en prendre au ministre parce qu'il ne lui a pas donné la réponse qu'elle désirait.

Le sénateur Marsden: Le sénateur Roblin est libre de penser ce qu'il veut. Je ne m'en prends pas au ministre. Je lui rappelle simplement que je lui ai demandé pourquoi ces mesures ont été prises non pas en 1984, mais en 1990? Le ministre m'a donné des explications au sujet de bien des choses, mais pas sur ce point.

Comme l'a signalé le président, notre comité a déjà déclaré que le FPE n'était pas une bonne façon de financer les services. Quelles sont les intentions à plus long terme du gouvernement sur ce plan? Le gouvernement ne peut évidemment pas maintenir ce système en place très longtemps. Quelles sont ses intentions futures?

M. Loiselle: Le gouvernement fédéral continuera à aider les gouvernements provinciaux à assumer leurs responsabilités. Cependant, nous devons comparer la situation du gouvernement fédéral avec celle des provinces. L'éducation et la santé sont des responsabilités qui leur incombent et nous sommes prêts à continuer à les aider. Néanmoins, nous devons le faire à la mesure de nos moyens. Nous ne pouvons pas nous écarter de ce principe sans causer beaucoup de tort à notre pays. Nous avons l'intention de gérer les finances du pays de façon raisonnable et nous prenons cette décision après avoir examiné de nombreuses autres dépenses.

En 1984, nous avons commencé avec un déficit de fonctionnement de 16 milliards de dollars que nous devions couvrir avant de commencer à rembourser le moindre sou sur la dette. Nous avons maintenant un excédent de 9 milliards, si bien que la différence est de 25 milliards. Nous allons continuer à examiner toutes les dépenses et le temps est venu de nous pencher sur les paiements de transfert. Nous continuerons à accroître notre contribution aux provinces, mais dans la mesure où nos moyens nous le permettront.

The Chairman: Senator Castonguay, do you have a supplemental?

Senator Castonguay: Mr. Chairman, I would like to speak on this subject. Is it appropriate, in this recessionary period, to adopt such a measure?

The Chairman: This is a supplemental, Senator.

Vous avez compris cela, sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: Oui.

Le sénateur Castonguay: Je voudrais dire une chose, monsieur le président. En période de récession comme celle qui

[Text]

we are entering into, a number of enterprises are facing great difficulties and, as we know, a number of them are going bankrupt. The reason for this is higher interest rates. We know interest rates are kept high because we have such a huge debt. If we want to help them, something has to be done with respect to the deficit.

When we talk about education and health, these institutions continue to get the same level of revenue irrespective of whether or not we are in a recession. Most of their income comes from both levels of government. If there is some restraint applicable to them at this time, in my opinion it is as appropriate a time to do so than was the case a year or two ago, or would be the case in a year from now.

Until recently, I was the Chancellor of the University of Montreal, and I know very well from my experience that we have to go through a period of restraint, and that expenditures cannot continue to increase at the rate they have been increasing. I have been very pleased by the imagination shown and by the initiative taken to maintain the level and quality of education.

The same applies to health services. There are many ways in which hospitals and health services could be rendered without any decrease in the quality of services by introducing more incentives for efficiency and more productivity in the system. The restraint that we are discussing now is putting pressure on health institutions to show the type of increased productivity that can be delivered, if they want.

Mr. Loiselle: I fully agree with the senator. The great danger is that we see a recession. The best way to deal with it is to get out of the recession. The fact that we have such a heavy, enlarged debt means that all industries, small and large, have to compete with the government for money. It makes life difficult for everyone. We cannot make this into a permanent situation. We have to extricate ourselves from this situation. We are committed to doing this. These transfers are a large part of the budget expenditures of the government and they have to be looked at.

We understand that that puts additional pressure on the provinces. But if you look at the financial situation of the provinces, they are in a much better position than we are to face these additional needs, if they exist.

Le président: Sénateur Bolduc, est-ce que vous avez une question supplémentaire à la suite de la celle du sénateur Marsden?

Le sénateur Bolduc: Oui, monsieur le président.

Le président: Sénateur Bolduc.

Le sénateur Bolduc: Monsieur Loiselle, pourriez-vous me dire quel a été le rythme de croissance de la contribution fédérale au titre de l'assistance publique en Ontario en 1989?

M. Loiselle: En Ontario?

Le sénateur Bolduc: Oui, monsieur Loiselle.

M. Loiselle: Je vais tenter de le trouver.

Senator Stewart: How is that a supplementary question?

[Traduction]

début, un certain nombre d'entreprises éprouvent de graves difficultés et sont acculées à la faillite. Ces faillites sont dues aux taux d'intérêt élevés. Nous savons que les taux d'intérêt sont maintenus à un niveau élevé à cause de l'énormité de notre dette. Si nous voulons améliorer la situation, il faut résorber le déficit.

Les établissements d'enseignement et de santé continuent à recevoir le même montant d'argent, qu'il y ait ou non une récession. La majeure partie de leur revenu provient des deux niveaux de gouvernement. S'ils doivent se serrer la ceinture, le moment est aussi bien choisi qu'il l'était il y a un an ou deux ou qu'il ne le sera dans un an.

Jusqu'à récemment, j'étais le chancelier de l'Université de Montréal et je sais donc parfaitement qu'en période de récession, les dépenses ne peuvent pas continuer à augmenter au même rythme. J'ai été très satisfait de l'imagination et de l'initiative dont on a fait preuve pour maintenir le niveau et la qualité de l'éducation.

La même chose est vraie pour les services de santé. Il existe bien des moyens d'assurer les services hospitaliers et médicaux sans réduire leur qualité grâce à un grand nombre de mesures incitatives qui favoriseront l'efficacité et la productivité. Les restrictions que nous examinons poussent les établissements de soins à faire preuve de la productivité accrue dont ils sont capables, s'ils le désirent.

M. Loiselle: Je suis entièrement d'accord avec le sénateur. La récession représente un danger. La meilleure façon de régler nos problèmes est de nous sortir de la récession. À cause de la lourdeur de notre dette, toutes les industries, petites et grandes, doivent concurrencer le gouvernement pour obtenir de l'argent. Cela rend les choses difficiles pour tout le monde. Cette situation ne peut pas durer. Nous devons nous en sortir. Nous sommes déterminés à le faire. Ces transferts représentent une partie importante des dépenses budgétaires du gouvernement et il faut les examiner.

Nous savons que cela crée des difficultés supplémentaires aux provinces. Mais si vous examinez leur situation financière, elles sont beaucoup mieux placées que nous pour répondre aux besoins supplémentaires, s'il y en a.

The Chairman: Senator Bolduc, do you have a supplemental to Senator Marsden's question?

Senator Bolduc: Yes, Mr. Chairman.

The Chairman: Senator Bolduc.

Senator Bolduc: Mr. Loiselle, could you tell me what the rate of growth of federal transfer payments under CAP to the province of Ontario was in 1989?

Mr. Loiselle: To the province of Ontario?

Senator Bolduc: That's correct.

Mr. Loiselle: I will try to get this information.

Le sénateur Stewart: Pourquoi est-ce une question supplémentaire?

[Text]

Senator Bolduc: If the contribution of the Government of Canada is about half the expenditure, I intend to show that the way in which the assistance plan has been administered in Ontario is perhaps not the most efficient way when you compare it with that of other provinces in Canada.

Senator Stewart: I have no problem with the question and the implied answer; I just wondered why that was a supplementary question. It is a relevant point, but it is not a supplementary question.

Senator Bolduc: It is.

Mr. Loiselle: I have the number here for the Canada Assistance Plans transfers to Ontario. There was an increase of 16.6 per cent. Whatever the cost, they spend more and we have to give them more. We have decided to cap this at a 5 per cent increase, which is reasonable and is much more than our other expenditures. They will have to live within that range. We cannot continue to increase the amounts while we manage our own programs with increases of 3.5 per cent and 3.6 per cent over a long period of time. We cannot continue to pay for such increases regardless of our financial situation. This is ridiculous. We have to look at it and be reasonable. We have to cap it in provinces that can afford it and that do not receive equalization payments, because they are in a better financial position. The figure of 5 per cent is a reasonable increase.

Senator Marsden: As the minister will know, I do not agree that it is a reasonable increase. Perhaps you should hold constant the cost of refugees, for example. Because of the law they are the greatest absorbers of the increase of social assistance at the present time in the province. There are other issues to be taken into account also.

In terms of your long-term plan—and I fully share the objective of expenditure control—Bill C-69 limits the growth of federal cap transfers for the three provinces that do not receive equalization payments. Yet speaking to the province that I represent, the province of Ontario is making valiant efforts to rationalize its social assistance plan under SARC, the revised plan.

Why are you putting in place a policy that punishes those very parts of the province that are attempting to control costs and rationalize and innovate? In terms of long-term objectives of expenditure control in this area, it would seem that the leadership strategy would be to reward those provinces that rationalize. What you are saying is that provinces that maximize expenditures, provided they are poor, will receive a lot more, whereas provinces that generate revenue, regardless of what they do, will be punished. It is a sort of immiserization plan.

Mr. Loiselle: I do not agree with your analysis. A one-year increase in expenditure of 16.6 per cent is not an indication of good management. It is management out of control. Are we to run after that and keep throwing money at it? Over a period of

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Si le gouvernement du Canada couvre environ la moitié des dépenses, l'Ontario n'a peut-être pas géré le Régime d'assistance publique de la meilleure façon qui soit par rapport aux autres provinces.

Le sénateur Stewart: Je ne vois pas d'objection à cette question et à la réponse qu'elle sous-entend, mais je me demande pourquoi il s'agit d'une question supplémentaire. Elle est très pertinente, mais ce n'est pas une question supplémentaire.

Le sénateur Bolduc: Si.

M. Loiselle: J'ai les chiffres sous la main en ce qui concerne les paiements de transfert consentis à l'Ontario au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Ils ont augmenté de 16,6 p. 100. Si l'Ontario dépense plus, nous devons lui donner plus. Nous avons décidé de plafonner l'augmentation à 5 p. 100, ce qui est très raisonnable et beaucoup plus que pour nos autres dépenses. L'Ontario devra s'accommoder de ce chiffre. Nous ne pouvons pas continuer à augmenter nos paiements pendant que nous limitons la croissance du budget de nos propres programmes à 3,5 et 3,6 p. 100 sur une longue période. Nous ne pouvons pas continuer à financer de telles augmentations sans tenir compte de notre situation financière. Ce serait insensé. Nous devons être raisonnables. Nous sommes obligés de plafonner nos paiements dans les provinces qui en ont les moyens et qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation parce qu'elles se trouvent dans une meilleure situation financière que les autres. Le chiffre de 5 p. 100 représente un taux d'augmentation raisonnable.

Le sénateur Marsden: Je ne suis pas d'accord pour dire qu'il s'agit d'un taux raisonnable. Vous devriez peut-être maintenir à un niveau constant le coût de l'accueil des réfugiés, par exemple. En raison de la loi, ce sont eux qui absorbent la majeure partie de l'augmentation du coût de l'assistance sociale dans la province. Il y a également d'autres facteurs à considérer.

Pour ce qui est de votre plan à long terme—et je suis entièrement pour la limitation des dépenses—le projet de loi C-69 limite la croissance des paiements de transfert que le gouvernement fédéral accorde aux trois provinces qui ne reçoivent pas de paiements de péréquation, au titre du Régime d'assistance publique du Canada. Pour ce qui est de la province que je représente, l'Ontario fait de gros efforts pour rationaliser son régime d'assistance sociale dans le cadre du Comité d'examen de l'assistance sociale.

Pourquoi instaurez-vous une politique qui punit les provinces qui cherchent à limiter les dépenses, à rationaliser et à innover? Il serait plus logique, pour atteindre les objectifs à long terme en ce qui concerne la limitation des dépenses, de récompenser les provinces qui procèdent à une rationalisation. En fait, les provinces qui augmentent leurs dépenses recevront beaucoup plus si elles sont pauvres alors que les provinces qui produisent des revenus seront punies quels que soient leurs agissements. Il s'agit là d'une sorte de plan d'appauvrissement.

M. Loiselle: Je ne suis pas d'accord avec vous. Une augmentation des dépenses de 16,6 p. 100 par an n'est pas un signe de bonne gestion, au contraire. Devons-nous vraiment continuer à dépenser à ce rythme? Pour ce qui est de nos propres program-

[Text]

years we have managed our own resources and programs with an average of 3.6 per cent increase. We are doing more for Ontario than we do for our own programs. But we cannot follow an increase that is totally out of hand. This is part of the problem.

Senator Marsden: We always get into these double-innocence arguments. You are probably not able to see the increased expenditures attendant upon your own refugee policy, which is a fairly significant increase in the province of Ontario.

My question is—and I am trying to illustrate my question so that we can have an answer to it—why would you not establish an incentive rather than a punishment system in an attempt to induce expenditure control in the provinces?

Mr. Loiselle: We are not punishing anyone. We are just telling these governments that we will continue to assist them in assuming their own responsibility in a rational way. The \$34 billion is a large contribution to that. The fact is that we contribute 20 per cent to the overall budget of Ontario. That is a large contribution for a government which has the problems that we have. If we continue to say to Ontario, "Okay, you are increasing your expenditures by 16.6 per cent and we will follow you," we will need to borrow more. The rates of interest will go up and the Ontario economy will get worse. We cannot escape this reality. We have to manage within our means. If Ontario wants to spend more, it is their problem. We cannot follow them and be automatically drawn into spending that is way beyond our means.

Le président: Sénateur Bolduc, est-ce que vous avez une question supplémentaire?

Le sénateur Bolduc: Oui, monsieur le président.

On vient de parler de l'Ontario. Mais dans la province de Québec les frais de scolarité dans les universités étaient de quoi en 1987 et ils sont de quoi en 1989?

M. Loiselle: Je ne crois pas avoir ces chiffres ici.

Le sénateur Bolduc: Je vais vous donner la réponse: ils n'ont pas bougé. Ils sont encore à 500\$ par année. Les étudiants fournissent 10 p. cent des coûts réels.

Alors quand le gouvernement coupe, c'est pour dire à la province de Québec: mettez des frais de scolarité.

C'est la réponse.

Senator Stewart: Senator Bolduc has asked an important question. We should have an answer to it. I will not attempt to summarize his question. I think we all know what it was. Could we have an answer?

Mr. Loiselle: Do you mean with respect to Quebec?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Loiselle: He has given the numbers, with which he is more familiar. It is not for me to tell the Quebec government what the interest rates are. It is for us to decide how much we can contribute. We look over a number of years and say, "We have a difficult fiscal situation". We look at all the contributions that we have made. We say, "We will start by putting some order in our own expenditures". We then see that we also

[Traduction]

mes, nous avons réussi à nous limiter à une hausse de 3,6 p. 100, en moyenne, sur un certain nombre d'années. Nous faisons plus pour l'Ontario que nous ne faisons pour nos propres programmes. Mais nous ne pouvons pas continuer à ce rythme. Cette augmentation effrénée est l'une des causes du problème.

Le sénateur Marsden: Vos arguments ne tiennent jamais compte des véritables causes. Sans doute ne voyez-vous pas que votre propre politique à l'égard des réfugiés entraîne une croissance des dépenses qui est assez importante pour l'Ontario.

Je voudrais savoir—et j'essaie de poser une question précise dans l'espoir d'obtenir une réponse—pourquoi vous ne prévoyez pas de mesures incitatives plutôt que des mesures punitives pour amener les provinces à limiter leurs dépenses?

M. Loiselle: Nous ne punissons personne. Nous disons simplement aux provinces que nous continuerons à les aider à assumer leurs responsabilités d'une façon raisonnable. Les 34 milliards y contribuent largement. Nous finançons 20 p. 100 du budget global de l'Ontario, ce qui représente une contribution importante pour un gouvernement qui éprouve des difficultés financières. Si nous disons à l'Ontario qu'elle peut continuer à augmenter ses dépenses de 16 p. 100, nous devrions emprunter davantage. Les taux d'intérêt augmenteront et l'économie ontarienne en souffrira. C'est là une réalité inéluctable. Nous ne pouvons pas vivre au-dessus de nos moyens. Si l'Ontario veut dépenser davantage, cela la regarde. Nous ne pouvons pas la suivre et nous laisser entraîner automatiquement dans des dépenses au-dessus de nos moyens.

The Chairman: Do you have a supplemental, Senator Bolduc?

Senator Bolduc: Yes, Mr. Chairman.

We have just referred to Ontario. What did university tuition fees in the province of Quebec total in 1987? What about 1989?

Mr. Loiselle: I don't believe I have those figures in front of me.

Senator Bolduc: I can answer that question for you. They stayed the same. Annual tuition fees remained at \$500. Students paid 10 per cent of real costs.

By cutting back, the government is telling the province of Quebec to increase tuition fees.

That's your answer.

Le sénateur Stewart: Le sénateur Bolduc a posé une question importante. Elle mérite une réponse. Je ne vais pas essayer de résumer sa question. Je pense que nous l'avons tous comprise. Pourrions-nous obtenir une réponse?

M. Loiselle: Vous voulez dire au sujet du Québec?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Loiselle: Il a cité les chiffres, qu'il connaît mieux que moi. Ce n'est pas à moi de dire au gouvernement du Québec quels sont les taux d'intérêt. C'est à nous de décider combien nous pouvons fournir. Nous voyons que nous sommes dans une situation financière difficile. Nous avons examiné toutes les contributions que nous avons versées et nous nous sommes dits qu'il fallait commencer par alléger nos propres dépenses. Nous

[Text]

transfer money and ask, "What is happening?" We see that sometimes there are increases from 8 per cent up to 16 per cent. We cannot follow those types of increases in our present situation, so we tell the provinces that they must manage within their resources.

Senator Stewart: The minister made reference to the federal deficit. He compared it with provincial deficits as an aggregate. I did not catch just what was said. Could the minister refresh my memory?

Mr. Loiselle: The senator is speaking about the introduction, a very central question which will give the committee an idea of where we are in respect of our situation in which we pay, for example, 35 cents of every dollar in interest rates. For the provinces it is 12 cents on the dollar, on average, which goes to pay their debt. Thus, they are in a much better fiscal position.

This is an indication that we are helping somebody, who is in a much better position fiscally to deal with his own area of responsibility and we want to continue to do so.

Senator Stewart: I follow that. Would you put on the record what the federal percentage is, please?

Mr. Loiselle: For every dollar that the government collects from its citizens, 35 cents goes to service the debt.

Senator Stewart: You have given us an aggregate of 12 per cent for the ten provinces. Can you give the percentage for each of the provinces?

Mr. Loiselle: The federal share is 35.1 to be precise. The average for all provinces is 11.8. For the Atlantic provinces it is 14.6. Broken down, that comes out to 16.2 cents for Newfoundland; 12.2 cents for Prince Edward Island; 15.8 cents for Nova Scotia; 12.5 cents for New Brunswick; 17.5 cents for Quebec; 10.5 cents for Ontario; 11.9 cents for Manitoba; 9.3 cents for Saskatchewan; 8.1 cents for Alberta; and 4 cents for British Columbia.

Here we have governments which are in a much better fiscal position than we are managing programs that fall within their own responsibility. This does not mean that we are increasing our contribution but that we are trying to manage it in a more responsible way.

Senator Stewart: That is a very interesting answer.

Mr. Loiselle: I could give you another number, senator, which would be of interest to you and which concerns the average increase in program expenditure of each government. What we have been doing to restrain ourselves from 1984-84 to 1991 is the following. The average increase of the federal government over this period was 3.5 per cent. For the provinces the figures are: Ontario 9.4 per cent; P.E.I. 8 per cent; Newfoundland 7.4 per cent; New Brunswick 6.9 per cent; Nova Scotia 5.9 per cent; B.C. 7.5 per cent; Manitoba 5.9 per cent; Saskatchewan 4.5 per cent; Quebec 5 per cent; Alberta 3.8 per cent. This government has constrained itself, but the other governments have increased their expenditures to a greater extent. That is for them to decide, but to pass the bill to us would be, in our present situation, extremely difficult.

[Traduction]

avons également examiné nos paiements de transfert et nous avons constaté qu'ils augmentaient parfois de 8 à 16 p. 100. Nous ne pouvons pas continuer à ce rythme dans notre situation actuelle. Nous disons aux provinces qu'elles doivent se débrouiller avec ce qu'elles ont.

Le sénateur Stewart: Le ministre a fait allusion au déficit fédéral. Il l'a comparé avec le déficit provincial global. Je n'ai pas très bien compris ce qu'il a dit. Pourrait-il me rafraîchir la mémoire?

M. Loiselle: Le sénateur mentionne ce que j'ai dit en introduction. Il s'agit d'une question cruciale qui permettra au comité de comprendre où nous en sommes. Par exemple, nous payons 35 cents sur chaque dollar en frais d'intérêt tandis que les provinces consacrent 12 cents pour chaque dollar, en moyenne, au remboursement de leur dette. Elles sont donc dans une meilleure situation financière que nous.

Autrement dit, nous aidons, et nous allons continuer à aider, quelqu'un qui est dans une meilleure situation financière que nous pour assumer ses propres responsabilités.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Pourriez-vous préciser quel est le pourcentage fédéral?

M. Loiselle: Pour chaque dollar que le gouvernement reçoit de ses citoyens, 35 cents sont consacrés au service de la dette.

Le sénateur Stewart: Vous nous avez cité un chiffre global de 12 p. 100 pour les dix provinces. Pourriez-vous nous indiquer le pourcentage pour chaque province?

M. Loiselle: La part fédérale est de 35,1 p. 100, pour être précis. Le taux moyen pour l'ensemble des provinces est de 11,8 p. 100. Pour les provinces de l'Atlantique, il est de 14,6 p. 100. Si vous voulez une ventilation précise, cela donne 16,2 cents pour Terre-Neuve; 12,2 cents pour l'Île-du-Prince-Édouard; 15,8 cents pour la Nouvelle-Écosse; 12,5 cents pour le Nouveau-Brunswick; 17,5 cents pour le Québec; 10,5 cents pour l'Ontario; 11,9 cents pour le Manitoba; 9,3 cents pour la Saskatchewan; 8,1 cents pour l'Alberta; et 4 cents pour la Colombie-Britannique.

Les gouvernements provinciaux administrent les programmes de leur ressort et ils se trouvent, pour cela, dans une bien meilleure situation financière que nous. Nous n'augmentons pas notre contribution, mais nous essayons de la gérer de façon plus raisonnable.

Le sénateur Stewart: Voilà une réponse très intéressante.

M. Loiselle: Je pourrais vous citer un autre chiffre, sénateur, qui devrait vous intéresser et qui concerne l'augmentation moyenne des dépenses de programmes de chaque gouvernement. Entre 1984 et 1991, le gouvernement fédéral a limité la croissance moyenne de ses dépenses à 3,5 p. 100. Pour cette même période, les chiffres provinciaux sont les suivants: Ontario, 9,4 p. 100; Île-du-Prince-Édouard, 8 p. 100; Terre-Neuve, 7,4 p. 100; Nouveau-Brunswick, 6,9 p. 100; Nouvelle-Écosse, 5,9 p. 100; Colombie-Britannique, 7,5 p. 100; Manitoba, 5,9 p. 100; Saskatchewan, 4,5 p. 100; Québec, 5 p. 100; Alberta, 3,8 p. 100. Notre gouvernement a fait preuve de modération, mais les autres gouvernements ont largement augmenté leurs dépenses. C'est leur droit, mais nous pourrions très difficilement acquitter la facture dans notre situation actuelle.

[Text]

Senator Castonguay: What period does this cover?

Mr. Loiselle: This is 1984-85 to 1990-91. We did not have the Manitoba budget, so I do not have the latest figure for that province.

Senator Stewart: These, too, are interesting figures. I believe the minister would want to say that, given the nature of provincial responsibilities, it may be more difficult for the Government of Newfoundland, for example, to restrain its expenditures in a period of economic difficulty, particularly in the fishery, than the federal government, which has a different range of responsibilities.

Mr. Loiselle: Newfoundland has been exempted from capping. They receive more than 50 per cent—

Senator Stewart: I am talking about the figures you just now gave.

Mr. Loiselle: I understand that.

Senator Stewart: Now that you have made your case for controlling the growth of the debt, why is this bill for a period of only two years? Are you saying that by the end of the two years you think the annual deficit will be well under control and we will want to see where the government stands at that point?

Mr. Loiselle: We will want to see where the government stands at that point. It is certain that, at this time, we are not about to decide that we will restrain ourselves in any particular way in any of our reduction expenditures.

We are asking the provinces to share in a problem which has arisen in part because of our contribution to their own funds. We are trying to tighten our belt, and they have to do likewise.

Senator Stewart: You are telling the provinces that they can look forward to the end of the two-year period with the prospect that you will be back with lots of money. Is that not the signal?

Mr. Loiselle: No, it is not. We are telling them that we have cut the rate of growth for a period of two years. We will see where we are after two years. It is our intention to re-establish the function.

Senator Stewart: Do you not think that provincial politicians and bureaucrats, being the type of people they inevitably are, will say, "We will tighten our belts and starve ourselves for two years, but we know that those good people in Ottawa will suddenly open the coffers again and help us out, as they always have in the past"? Is that not what will happen?

Mr. Loiselle: We have given a very clear signal that we intend to manage the deficit in a responsible way. The only message they can obtain from this is the fact that we will take the measures that are necessary to extricate this country from the particular situation that it is now in.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I should like to deal specifically with the figures for the EPF transfers. The figures are given in Table 2, entitled, "Estimated Federal Transfers to the Provinces, Territories and Municipalities, Fiscal Year 1990-91". This table indicates the cash payments to each of the provinces on behalf of health and post-secondary educa-

[Traduction]

Le sénateur Castonguay: Quelle période cela couvre-t-il?

M. Loiselle: 1984-1985 à 1990-1991. Nous n'avons pas eu le budget du Manitoba; je n'ai donc pas les derniers chiffres pour cette province.

Le sénateur Stewart: Ce sont là aussi des chiffres intéressants. Le ministre devrait préciser qu'étant donné la nature des responsabilités provinciales, il serait plus difficile pour le gouvernement de Terre-Neuve, par exemple, de limiter ses dépenses en période de marasme économique, surtout dans le secteur de la pêche, qu'au gouvernement fédéral qui assume des responsabilités différentes.

M. Loiselle: Le plafonnement ne s'applique pas à Terre-Neuve. Elle reçoit plus de 50 p. 100 . . .

Le sénateur Stewart: Je parle des chiffres que vous venez de citer.

M. Loiselle: Je comprends.

Le sénateur Stewart: Maintenant que vous avez défendu vos arguments en faveur de la limitation de la croissance de la dette, comment se fait-il que ce projet de loi ne vise qu'une période de deux ans? Voulez-vous dire qu'au bout de ces deux ans le déficit annuel sera jugulé et que vous verrez alors où en est le gouvernement?

M. Loiselle: Nous verrons quelle sera alors la situation. Ce n'est évidemment pas maintenant que nous allons décider de limiter telle ou telle dépense.

Nous demandons aux provinces de faire leur part pour résoudre un problème créé, en partie, par la contribution que nous leur avons apportée. Nous essayons de nous serrer la ceinture et elles doivent en faire autant.

Le sénateur Stewart: Vous dites aux provinces qu'au bout des deux ans elles peuvent s'attendre à ce que vous leur redonniez beaucoup d'argent. Est-ce bien cela?

M. Loiselle: Non. Nous leur disons que nous réduisons le rythme de croissance des dépenses pendant deux ans. Nous verrons où nous en sommes au bout de ces deux ans. Nous avons l'intention d'assainir les finances.

Le sénateur Stewart: Ne pensez-vous pas que les politiciens et les bureaucrates provinciaux vont inévitablement se dire: «Nous allons nous serrer la ceinture pendant deux ans, mais nous savons que les braves gens d'Ottawa rouvriront leurs coffres pour nous aider comme ils l'ont toujours fait par le passé»? N'est-ce pas ce qui va se produire?

M. Loiselle: Nous avons fait très clairement comprendre que nous comptons gérer les finances de façon raisonnable. Cette mesure peut seulement les amener à penser que nous prenons les mesures nécessaires pour sortir le pays de la situation dans laquelle il se trouve.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je voudrais parler des chiffres concernant les transferts au titre du FPE. Ces chiffres figurent au tableau 2 qui s'intitule: «Estimation des transferts fédéraux aux provinces, aux territoires et aux municipalités, exercice 1990-1991». Ce tableau indique les paiements en espèces que chacune des provinces reçoit pour la

[Text]

tion, with a subtotal. It also indicates the yield from the tax points for health and post-secondary education, with a subtotal. Then there is the associated equalization, with a subtotal and a total.

In the case of my home province, Nova Scotia, how many points of the personal income tax are covered under the tax heading?

Mr. Loiselle: It is approximately 14 points of personal income tax and 1 point of corporate income tax.

Senator Stewart: Is the yield from those tax points for the purposes of the EPF, or does it include the general equalization?

Mr. Loiselle: I do not understand your question.

Senator Stewart: You told us that there were 14 points of personal income tax and 1 point of corporate income tax.

Mr. Loiselle: It is about \$157 million.

Senator Stewart: At the moment, I am not interested in the yield from the tax points. I am interested in knowing what part of all the tax points on the personal income tax made available to Nova Scotia are available by reason of the established programs financing, as distinct from general equalization?

Mr. Loiselle: Do you want it in dollar figures?

Senator Stewart: Percentages, please.

Mr. Loiselle: The percentage for Established Program Financing is 14 per cent.

Senator Stewart: Entirely for that particular program?

Mr. Loiselle: Yes. The rest is a different matter.

Senator Stewart: One of the problems that this committee discussed some years ago with regard to the financing of post-secondary education was that the provincial governments—and they all seem to be equally guilty in this regard—assume that all the money that comes, either from the cash transfers or from the yield on tax points, is provincial revenue and they have no obligation to use it for, for example, post-secondary education.

Senator Roblin: Mr. Chairman, is it not a fact that that is as a result of a law promulgated by the federal government in 1977?

Senator Stewart: Senator Roblin, we have been over all that before.

Senator Roblin: Then make the record clear, because you are intimating that the provinces are doing something naughty.

Senator Stewart: No, I am trying to help the minister in his answer. Our committee said that if the provincial governments intend to use these moneys which the federal government is transferring to them, either in the form of tax points or in cash, for purposes that the federal government or a Parliament does not have in mind, then what is the point in continuing the pro-

[Traduction]

santé et l'enseignement post-secondaire ainsi qu'un total partiel. Il indique également le montant que représentent les points d'impôt pour la santé et l'enseignement post-secondaire ainsi qu'un total partiel. Puis nous avons la péréquation, un total partiel et un total.

Dans le cas de ma province, la Nouvelle-Écosse, combien de points d'impôt sur le revenu des particuliers cela représente-t-il?

M. Loiselle: Il s'agit d'environ 14 points d'impôt sur le revenu d'impôt sur le revenu des particuliers et d'un point d'impôt sur le revenu des sociétés.

Le sénateur Stewart: Le montant que représentent ces points d'impôt se rapporte-t-il au FPE ou comprend-il la péréquation générale?

M. Loiselle: Je ne comprends pas votre question.

Le sénateur Stewart: Vous nous avez dit qu'il y avait 14 points d'impôt sur le revenu des particuliers et un point d'impôt sur le revenu des sociétés.

M. Loiselle: Cela donne environ 157 millions de dollars.

Le sénateur Stewart: Je ne m'intéresse pas, pour le moment, au montant que représentent les points d'impôt. Je voudrais savoir quelle proportion de la totalité des points d'impôts sur le revenu des particuliers qui sont mis à la disposition de la Nouvelle-Écosse le sont dans le cadre du financement des programmes établis plutôt que dans le cadre de la péréquation?

M. Loiselle: Vous voulez des chiffres en dollars?

Le sénateur Stewart: Des pourcentages, s'il vous plaît.

M. Loiselle: Le pourcentage pour le financement des programmes établis est de 14 p. 100.

Le sénateur Stewart: Entièrement pour ce programme?

M. Loiselle: Oui. Pour le reste, c'est une autre question.

Le sénateur Stewart: L'un des problèmes dont notre comité a discuté, il y a quelques années, en ce qui concerne le financement de l'enseignement post-secondaire était que les gouvernements provinciaux—qui sont tous aussi coupables les uns que les autres sur ce plan—portaient du principe que tout l'argent provenant des transferts en espèces ou des points d'impôt faisait partie des recettes provinciales et qu'ils n'avaient aucune obligation de l'utiliser pour l'enseignement post-secondaire, par exemple.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, n'est-il pas vrai que c'est à la suite d'une loi que le gouvernement fédéral a promulgué en 1977?

Le sénateur Stewart: Sénateur Roblin, nous nous sommes déjà longuement attardés sur cette question.

Le sénateur Roblin: Dans ce cas, précisez-le, car vous laissez entendre que les provinces agissent de façon malhonnête.

Le sénateur Stewart: Non, j'essayais simplement d'aider le ministre à répondre. Notre comité a déclaré que, si les gouvernements provinciaux comptaient utiliser l'argent que le gouvernement fédéral leur transfère, sous forme de points d'impôt ou en espèces, de la façon dont le gouvernement fédéral ou le Par-

[Text]

grams? The Auditor General has complained that there is no accountability.

Senator Roblin: It is the law of Canada, and you cannot blame anyone else for that but Parliament.

Mr. Loiselle: In 1977, we discontinued—

Senator Stewart: I understand that, and I understand why it was done. Let me put my question this way: We know the amount of money that is, let us say in the case of Nova Scotia, New Brunswick or Quebec, being made available to the governments either through the yield from tax points or as cash transfers. We know the purposes for which you are making those transfers. Can you give us now, in fairly accurate figures, what those governments, right across the board, are expending for those purposes?

Mr. Loiselle: No. We cannot do that because it is not an agreement where we are funding precise programs. We got away from that in 1977. The moneys are given as general revenue to the provinces, and they can manage it in any way they wish. They have total freedom in the use of it. For example, we might compare numbers with a province with regard to education and provide a certain amount, but that government could spend all that money on, for example, road construction.

Senator Stewart: Your answer seems to bear out the conclusion that this committee reached three years ago.

The Chairman: In 1987.

Senator Stewart: It says on the last page of our briefing notes:

... the Committee predicted that, if no changes were made in the EPF system, and—

Now we go into a quotation from the committee report:

... 'as the conviction grows that EPF is not achieving its purpose in the field of post-secondary education, the federal government will tend to yield to the continuing pressure to reduce the cash portion of the transfers to the provincial governments'. This is exactly what is being proposed in Bill C-69.

Is that accurate?

Mr. Loiselle: We are increasing the transfers. However, the points may mean more income for the province, depending on the performance of the economy. So the cash could be less. It will vary over the years.

Corporate income tax from one year to another may mean a lot of different things, so we make up for the difference in cash. However, we maintain growth. We project what the growth will be, say, next month. We have increased it over the years.

Senator Stewart: You are saying that the two-year program is not in any way motivated by the fact, as pointed out by the Auditor General, that you cannot account for this expenditure. It is entirely motivated by the desire to reduce the deficit.

[Traduction]

lement l'envisageait, à quoi bon poursuivre les programmes? Le Vérificateur général s'est plaint de l'absence d'imputabilité.

Le sénateur Roblin: C'est la loi du Canada et le Parlement en est seul responsable.

M. Loiselle: En 1977, nous avons cessé...

Le sénateur Stewart: Je le sais, et je comprends pourquoi. Je formulerais ma question ainsi: Dans le cas de la Nouvelle-Écosse, du Nouveau-Brunswick ou du Québec, par exemple, nous savons quels sont les montants que les gouvernements reçoivent sous forme de points d'impôt ou de transferts en espèces. Nous savons dans quel but vous faites ces transferts. Pourriez-vous maintenant nous citer des chiffres précis quant aux montants que ces gouvernements dépensent aux fins prévues?

M. Loiselle: Non. Nous ne pouvons pas le faire étant donné qu'aux termes de l'entente nous ne finançons pas des programmes précis. Ces conditions ont été éliminées en 1977. Cet argent va grossir les recettes générales de la province qui le gère comme elle le désire. Elle est entièrement libre de l'utiliser comme elle veut. Nous pourrions comparer le montant versé avec celui qu'une province consacre à l'éducation, par exemple, mais le gouvernement provincial pourrait consacrer tout cet argent à la construction de routes.

Le sénateur Stewart: Votre réponse semble confirmer la conclusion à laquelle notre comité est parvenu il y a trois ans.

Le président: En 1987.

Le sénateur Stewart: À la dernière page de nos notes d'information nous pouvons lire ceci:

... le Comité prévoyait que, si aucun changement n'était apporté au système du FPE, et...

Vient ensuite un extrait du rapport du comité:

... comme on est de plus en plus convaincu que le FPE ne permet pas d'atteindre les objectifs visés dans le domaine de l'enseignement post-secondaire, le gouvernement fédéral aura tendance à céder aux pressions incessantes en vue de réduire la portion constituée par des transferts pécuniaires aux gouvernements provinciaux. C'est exactement ce qui est proposé dans le projet de loi C-69.

Est-ce exact?

M. Loiselle: Nous augmentons les transferts. Cependant, les points peuvent représenter un revenu plus important pour la province, selon la situation économique. Par conséquent, les transferts en espèces pourraient être moins élevés. Cela variera d'une année à l'autre.

L'impôt sur le revenu des sociétés peut varier énormément d'une année à l'autre, si bien que nous compensons la différence en espèces. Néanmoins, nous maintenons une certaine croissance. Nous prévoyons ce que la croissance sera, disons le mois prochain. Nous l'avons augmentée au cours des années.

Le sénateur Stewart: Vous dites que si vous avez instauré ce programme de deux ans, ce n'est pas parce que vous ne pouvez pas amener les provinces à rendre compte de l'utilisation de cet argent, comme l'a souligné le Vérificateur général. C'est uniquement dans le but de réduire le déficit.

[Text]

Mr. Loiselle: To control the deficit.

Senator Stewart: I want to ask you about public utility income tax transfers. It is my understanding that the federal government taxes certain private utilities and, in order to put provincial governments, which have their public serviced by such utilities, on a relatively equal footing with provincial governments which have public utilities providing these services, the federal government refunds to the province the tax paid by those private utilities.

Mr. Loiselle: Ninety-five per cent of the taxes is paid by investor-owned public utilities.

Senator Stewart: If there is such a formulated relationship between the yield on the private utility tax and the amount that is paid to the provincial government, how are you changing that?

Mr. Loiselle: We are just capping it. We are saying we will not increase it. We are saying that we have given them 95 per cent of the income tax back in one year and that we will give them the same amount in the next year. We will then keep the difference towards deficit reduction.

For example, total transfers to provinces during 1991-92 will be held constant at the 1989-90 level for savings of \$16 million in 1991 and \$34 million in 1991-92.

Senator Stewart: The original scheme was, as I said, to put provinces which rely on private utilities on a relatively equal footing with those that provide these services through public utilities. Assuming that had worked reasonably well at the 95 per cent level, are you not creating a slightly uneven playing field favouring the provinces which have these services provided by public utilities?

Mr. Loiselle: No, we do not think that changes of that magnitude will have any impact in the sense you are suggesting.

Senator Stewart: Are you prepared to continue that beyond the two years?

Mr. Loiselle: We will see when we get there.

Senator Stewart: There is not much predictability here, is there?

Mr. Loiselle: When we tell the provinces that this is what we are doing for two years, we want them to be able to plan accordingly. We have looked at our expenditures and at the reason for making the transfers and we have come to the conclusion that we have done extremely well. We have come to the conclusion that we might be able to reach the same objective and still be able to reduce the deficit. We have put this in place for two years.

Senator Simard: Obviously, Mr. Minister, you have analyzed and scrutinized provincial government budgets in terms of yearly figures over the last seven years. You have given us the annual rate of growth of expenditure as a percentage of income.

Can you tell us what the surplus or deficit was for the province of New Brunswick over the last two years and what is projected for the current year? The Minister of Finance of New Brunswick prides himself in having balanced the budget over

[Traduction]

M. Loiselle: De résorber le déficit.

Le sénateur Stewart: Je voudrais vous poser une question au sujet des transferts de l'impôt sur le revenu des entreprises d'utilité publique. Si j'ai bien compris, le gouvernement fédéral taxe certaines entreprises privées d'utilité publique et, pour que le public desservi par ces entreprises se retrouve à peu près sur un pied d'égalité avec le public desservi par les entreprises d'utilité publique provinciales, le gouvernement fédéral rembourse aux provinces la taxe payée par ces entreprises privées.

M. Loiselle: Quatre-vingt-quinze p. 100 de ces taxes est payé par les entreprises privées de service public.

Le sénateur Stewart: S'il y a un certain rapport entre les recettes de la taxe sur les entreprises d'utilité publique et le montant payé au gouvernement provincial, comment changez-vous les choses?

M. Loiselle: Nous nous contenterons d'un plafonnement. Nous ne l'augmenterons pas. Nous avons restitué aux provinces 95 p. 100 de l'impôt en un an et nous leur verserons le même montant l'année suivante. Nous garderons la différence pour réduire le déficit.

Par exemple, le montant total des transferts que nous ferons aux provinces en 1991-1992 sera maintenu au niveau de 1989-1990, ce qui nous permettra d'économiser 16 millions de dollars en 1991 et 34 millions en 1991-1992.

Le sénateur Stewart: Au départ on voulait placer les provinces qui font appel à des entreprises privées sur un pied d'égalité avec celles qui fournissent les mêmes services par l'entremise d'entreprises publiques; en supposant qu'à 95 p. 100 les choses fonctionnaient raisonnablement bien, ne favorisez-vous pas quelque peu les provinces qui ont des compagnies publiques?

M. Loiselle: Non, je ne pense pas que des changements de cette importance auront les répercussions que vous suggérez.

Le sénateur Stewart: Comptez-vous continuer au-delà de deux ans?

M. Loiselle: Nous verrons le moment venu.

Le sénateur Stewart: Les choses ne sont pas très faciles à prédire, n'est-ce pas?

M. Loiselle: Quand nous disons aux provinces que nous allons procéder de telle façon pendant deux ans, nous voulons qu'elles puissent planifier en conséquence. Après avoir examiné nos dépenses et la raison d'être des transferts, nous avons estimé que nous avions obtenu d'excellents résultats. Nous en avons conclu que nous pourrions atteindre les mêmes objectifs tout en réduisant le déficit. Nous avons instauré ce programme pour deux ans.

Le sénateur Simard: Monsieur le ministre, vous avez certainement analysé et examiné les budgets provinciaux de ces sept dernières années. Vous nous avez indiqué le taux de croissance annuel des dépenses exprimé en pourcentage des revenus.

Pourriez-vous nous dire quel était l'excédent ou le déficit du Nouveau-Brunswick ces deux dernières années et celui qui est prévu pour l'année en cours? Le ministre des Finances du Nouveau-Brunswick est fier d'avoir équilibré le budget depuis

[Text]

the last two years and only recently, because he foresees a loss of income from GST, is he saying that he will not be able to balance the budget. Of course, he uses the limited growth in EPF as a reason for this unexpected budget deficit.

If you do not have this figure with you, perhaps you could undertake to send it to me along with the detailed analysis that you used.

Mr. Loiselle: I do not have those numbers with me but I think they are at the department.

If it is relevant to your question, I can give you the impact of these measures on the major transfers to New Brunswick's revenue. I can tell you what impact it will have, for example, on the reduction as a percentage of provincial revenues. That will be 0.7 per cent this year and, in 1991, it will be 1.1 per cent.

As far as the federal transfers to the province of New Brunswick are concerned, they constitute 41.4 per cent of the total revenue of the province. In 1991-92 it will be 41.1 per cent of the revenue.

Senator Simard: I would like you to give me the basic numbers for each year from 1987-88 up until now.

Mr. Loiselle: We can get that for you.

Senator Simard: Senator Stewart reminded us—and Senator Roblin said he was quite naughty in that—that there is a notion that the province of New Brunswick is using federal money for purposes other than that for which it was intended. When I was in New Brunswick I heard the same allegations. When I was in government there, we were able to demonstrate that money went towards education and so on.

Tell us if you feel that moneys for other purposes were spent on transportation. I do not like the innuendo that New Brunswickers are cheaters, or are spending money in areas where it should not be spent.

Mr. Loiselle: It is a fact that the provinces where we do make contributions spend more than we give them. We can always say that they spend all the money we give them. Inasmuch as it is not linked directly to the expenditures, such as in the CAP assistance program where we ask them to send us an approved list of expenditures and offer to pay half of it, that cap goes up and down but we make no decision. We pay when we get the bill.

In other areas we will make a contribution. Initially, there was a formula where it was directly linked to two programs. Then we saw that it was getting out of hand so we said we were prepared to give them what we could. We pointed out that we had central responsibility and that that has to be managed from the federal government. We disconnected the two and we said that we would continue to increase our contribution, but from now on, they had to do their own planning and development at the rate of their own choice and according to their resources. We will continue to contribute, as we have. Year after year we have increased our contribution, but it is not linked to the budget of health or education services.

[Traduction]

deux ans et c'est seulement depuis peu qu'il dit ne pas pouvoir équilibrer le prochain budget parce qu'il prévoit une perte de revenus attribuable à la TPS. Bien sûr, il invoque la croissance limitée du FPE pour justifier ce déficit budgétaire inattendu.

Si vous n'avez pas ce chiffre sous la main, peut-être pourriez-vous me le communiquer ainsi que l'analyse détaillée dont vous vous êtes servi.

M. Loiselle: Je n'ai pas les chiffres sous la main, mais je pense que le ministère les possède.

Si cela vous intéresse, je peux vous indiquer quelles sont les répercussions de ces initiatives sur les principaux transferts que recevra le Nouveau-Brunswick. Je peux vous dire dans quelle mesure elles réduiront les recettes provinciales, par exemple. La réduction sera de 0,7 p. 100 pour cette année et de 1,1 p. 100 pour 1991. En ce qui concerne les transferts fédéraux au Nouveau-Brunswick, ils représentent 41,4 p. 100 des revenus totaux de la province. En 1991-1992, ce chiffre sera de 41,1 pour cent.

Le sénateur Simard: J'aimerais obtenir les chiffres de base pour chaque année, de 1987-1988 à maintenant.

M. Loiselle: Je peux vous les communiquer.

Le sénateur Simard: Le sénateur Stewart nous a rappelé—et le sénateur Roblin le lui a reproché—que l'on accuse le Nouveau-Brunswick de se servir des fonds fédéraux à d'autres fins que celles qui étaient prévues. J'ai entendu les mêmes allégations lorsque j'étais au Nouveau-Brunswick. Quand je faisais partie du gouvernement de la province, nous avons pu démontrer que cet argent était consacré à l'éducation et aux autres programmes.

Dites-nous si, à votre avis, des fonds destinés à d'autres fins ont été consacrés au Transport. Je n'aime pas qu'on laisse entendre que les Néo-Brunswickois sont des tricheurs ou qu'ils dépensent l'argent à des fins qui ne sont pas les bonnes.

M. Loiselle: Le fait est que les provinces qui bénéficient des transferts dépensent plus que ce que nous leur donnons. Dans tous les cas, elles dépensent la totalité de cet argent. Dans la mesure où les paiements ne sont pas directement reliés aux dépenses, comme pour le Programme d'assistance publique du Canada pour lequel nous demandons aux provinces de nous envoyer une liste de dépenses approuvées et nous leur offrons d'en payer la moitié, ce plafond varie, mais nous ne prenons aucune décision. Nous payons quand nous recevons la facture.

Nous allons verser une contribution dans d'autres domaines. Au départ, nous avions une formule selon laquelle cette contribution était directement reliée à deux programmes. Nous avons constaté que les choses allaient trop loin et nous avons alors dit aux provinces que nous leur donnerions ce que nous pourrions. Nous avons souligné que nous assumions des responsabilités centrales et que la gestion devait être assurée par le gouvernement fédéral. Nous avons dissocié les deux en disant que nous continuerions à accroître notre contribution, mais que désormais, les provinces devraient contribuer à leur planification et à leur développement à leur propre rythme et en fonction de leurs ressources. Nous continuerons à les aider comme par le passé. Nous avons accru notre contribution

[Text]

Senator Stewart: May I ask a supplementary question? Could you give us, let us say in the case of Nova Scotia, the percentage of the expenditure of the provincial Government of Nova Scotia on post-secondary education which comes from the federal government, either as the yield of tax points for that particular purpose or as cash transfer? If you can do it for Nova Scotia, obviously you can do it for the other provinces. I do not ask for the figures now, but they would be useful to have.

There was one time when at least two provinces were not putting in any of what Ottawa regarded as their own money, but actually were taking some off the plate. I think that at one time in Nova Scotia, 79 per cent or so of the money that was being expended for post-secondary education came from Ottawa, and some of us thought that that was not very fair to the Canadian taxpayer. I wonder if you could give us up-to-date figures?

Mr. Loiselle: I do not know. As the program itself is disconnected, we can always obtain for you from Nova Scotia the amount of money which is spent on post-secondary education. We can tell you how much we send them under EPF. The use they make of it would be for them to answer, not for us.

Senator Roblin: May I add a point of information here? If I am correct, Mr. Alan Johnson made a study of the use to which the provinces were putting these grants a couple of years ago, and my recollection is that he gave them a clean bill of health. I hope that my memory is accurate, and if it is, it might provide some useful information for you, sir.

Mr. Loiselle: Thank you.

The Chairman: Any information that your officials provide should be sent to the clerk of the committee, and then we would forward it to all the members.

Mr. Loiselle: If I may return to one part of your question, Senator Simard, you expressed some worries. I am not here trying to say that the provinces are misusing this money; not at all. I am saying that there has been a disruption of the link. I am sure that the needs are such that they make use of it in the areas of health and education. I am not at all worried about whether they put it directly to the department, or whether it goes to general revenue and is then spread out. That is something I cannot tell you. However, they could theoretically do something else.

Senator Simard: If I remember correctly, some provinces announced publicly that they would be taking the federal government to court over this proposed legislation because they felt that the federal government was not allowed to freeze or limit the money paid under this program. What happened to that threat? Is it before the court?

Mr. Loiselle: We have appealed the decision of the B.C. Court of Appeal on the propriety of the 5 per cent ceiling on increases in CAP payments to the fiscally-stronger provinces

[Traduction]

année par année, mais elle n'est pas reliée au budget de la santé ou des services d'éducation.

Le sénateur Stewart: Puis-je poser une question supplémentaire? Pourriez-vous nous indiquer, pour la Nouvelle-Écosse, par exemple, le pourcentage des dépenses consacrées à l'enseignement post-secondaire qui est fourni par le gouvernement fédéral, sous forme de points d'impôts ou en espèces? Si vous pouvez le faire pour la Nouvelle-Écosse, vous pouvez certainement le faire aussi pour les autres provinces. Je ne vous demande pas de me fournir les chiffres maintenant, mais il serait utile de les avoir.

À une certaine époque, au moins deux provinces ne mettaient pas un seul sou de leur poche et puisaient même dans les fonds fournis par Ottawa. Je crois qu'à une certaine époque, 79 p. 100 environ de l'argent qui était consacré à l'enseignement post-secondaire en Nouvelle-Écosse provenait d'Ottawa et certains d'entre nous estimaient que ce n'était pas très juste envers les contribuables canadiens. Pourriez-vous nous fournir des chiffres à jour?

M. Loiselle: Je ne sais pas. Étant donné que le lien n'existe plus, nous pouvons toujours demander à la Nouvelle-Écosse quel montant elle consacre à l'enseignement post-secondaire. Nous pouvons vous dire combien nous lui avons envoyé dans le cadre du FPE. Mais c'est à elle et non pas à nous de vous dire comment elle a utilisé cet argent.

Le sénateur Roblin: Pourrais-je ajouter un renseignement? Si je ne me trompe, M. Alan Johnson a étudié l'utilisation que les provinces faisaient de ces subventions il y a un an ou deux et il a été satisfait des résultats. Si ma mémoire est fidèle, cette étude pourra également vous fournir des renseignements utiles, monsieur.

M. Loiselle: Merci.

Le président: Tous les renseignements que vos collaborateurs pourront nous fournir doivent être adressés au greffier du comité qui les fera parvenir à tous les membres.

M. Loiselle: Pour en revenir à votre question, sénateur Simard, vous avez exprimé certaines inquiétudes. Je n'irai pas prétendre que les provinces utilisent cet argent à mauvais escient. Je dirai simplement qu'il n'y a plus de lien entre l'argent et sa destination. Étant donné l'importance des besoins, je suis certain qu'elles consacrent ces fonds à la santé et à l'éducation. Peu m'importe si elles les affectent directement aux ministères concernés ou s'il est réparti après avoir été ajouté aux recettes générales. Je ne saurais pas vous le dire. Néanmoins, en principe, les provinces pourraient utiliser cet argent à d'autres fins.

Le sénateur Simard: Si je me souviens bien, certaines provinces ont annoncé publiquement qu'elles poursuivraient le gouvernement fédéral en justice au sujet de ce projet de loi parce qu'il n'a pas le droit, selon elles, de geler ou de limiter le montant versé dans le cadre de ce programme. Qu'est-il advenu de cette menace? La cause a-t-elle été portée devant les tribunaux?

M. Loiselle: Nous avons fait appel de l'arrêt rendu par la Cour d'appel de Colombie-Britannique quant à notre décision de plafonner à 5 p. 100 l'augmentation des paiements faits au

[Text]

such as Ontario, British Columbia and Alberta. The case will be heard by the Supreme Court on December 11 and 12. There is no reason for the government not to apply the legislation. As you know, anybody could theoretically freeze all legislation by going to court, but there is no reason for Parliament not to adopt legislation prior to the final decision on the matter. Inasmuch as there will be an increase of 5 per cent even for the better-off provinces, they will not reach the limit until February. So we have time to study the decision and take it into account.

Senator Simard: Is that the only provincial government that is following that course?

Mr. Loiselle: Ontario, Alberta, Manitoba, the Native Council of Canada and the United Native Nations of British Columbia appeared before the Court of Appeal. I do not know what they will do in the Supreme Court.

Senator Simard: We will follow this.

Senator Stewart: When would this bill become effective? Is it retrospective? Does it go back to April 1?

Mr. Loiselle: For the current year.

Senator Stewart: The current calendar year?

Mr. Loiselle: The current fiscal year.

Senator Stewart: The current fiscal year, all right. I know you feel it is very unlikely, but let us say that the provinces succeed in the courts and money has been held back from them. Would you then be obliged to make that payment?

Mr. Loiselle: We make adjustments to the transfers all the time because they keep changing. We make provisions with the provinces. Sometimes what they are due is lower or higher, so we make these transfer adjustments. In due course, we will take that into account.

Senator Stewart: While there might be a legal problem, there would be no financial problem?

Mr. Loiselle: No.

Senator Simard: My last question is about a comment on page 7 of your opening statement. You say:

Les paiements de péréquation versés aux sept provinces dont les revenus sont les moins élevés ont échappé aux mesures de compression des dépenses annoncées dans le Budget. Ils devraient augmenter d'environ 6 à 7 pour cent par an au cours des deux prochains exercices, soit à peu près au même rythme de croissance que l'économie du pays.

Là vous parlez des années 1991-1992. Est-ce que vous êtes bien certain de ça?

Mr. Loiselle: Oui.

Le sénateur Simard: Mes indications sont à l'effet (et j'en veux comme preuve les déclarations récentes du ministre des Finances du Nouveau-Brunswick pour ne pas parler de celles du ministre de la Nouvelle-Écosse également), qu'ils s'attendent à avoir des réductions importantes dans l'année en cours compte tenu du ralentissement économique en Ontario, en

[Traduction]

titre du Régime d'assistance publique du Canada aux provinces ayant les finances les plus saines telles que l'Ontario, la Colombie-Britannique et l'Alberta. La Cour suprême doit entendre cette cause les 11 et 12 décembre. Rien n'empêche le gouvernement d'appliquer la loi. Comme vous le savez, n'importe qui pourrait, en principe, bloquer n'importe quelle loi en allant devant les tribunaux, mais rien n'empêche le Parlement d'adopter la loi avant que le verdict ne soit rendu. Les paiements vont augmenter de 5 p. 100. même pour les provinces les plus riches, et le plafond ne sera pas atteint avant février. Par conséquent, cela nous laisse le temps d'étudier cet arrêt et d'en tenir compte.

Le sénateur Simard: Est-ce la seule province qui ait suivi cette voie?

M. Loiselle: L'Ontario, l'Alberta, le Manitoba et le Conseil des autochtones du Canada ainsi que la United Native Nations of British Columbia ont comparu devant la Cour d'appel. J'ignore ce qui se passera à la Cour suprême.

Le sénateur Simard: Nous allons suivre ce dossier.

Le sénateur Stewart: Quand ce projet de loi entrera-t-il en vigueur? Est-il rétroactif? Remonte-t-il au 1^{er} avril?

M. Loiselle: Pour l'année en cours.

Le sénateur Stewart: L'année civile?

M. Loiselle: L'exercice financier en cours.

Le sénateur Stewart: L'exercice financier en cours, très bien. Cela vous paraît sans doute peu probable, mais si les provinces obtiennent gain de cause devant les tribunaux, serez-vous obligés de leur verser l'argent que vous leur devez?

M. Loiselle: Nous redressons constamment les transferts étant donné que leur montant ne cesse de varier. Nous procédons à des redressements avec les provinces. Comme nous leur devons parfois moins, parfois plus, nous devons réviser les montants. Nous en tiendrons compte en temps voulu.

Le sénateur Stewart: Il y a peut-être un problème juridique, mais cela ne pose aucun problème financier?

M. Loiselle: Non.

Le sénateur Simard: Ma dernière question concerne une observation que vous formulez à la page 7 de votre déclaration liminaire. Vous dites:

Equalization payments to the seven provinces with lower revenues have not been affected by the expenditure cuts announced in the budget. These payments should increase by about 6 to 7 per cent annually over the course of the next two fiscal years, that is at about the same rate of growth as the nation's economy.

You're speaking about 1991-92. You're quite sure about that?

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Simard: My indications are—and the proof is in the recent statements by New Brunswick's Minister of Finance, and by Nova Scotia's Finance Minister—that significant reductions are expected during the current year, in view of the economic slowdown in Ontario, British Columbia and elsewhere. Would you comment on this.

[Text]

Colombie-Britannique et ailleurs. Je voudrais que vous commentiez.

M. Loisel: Les paiements de péréquation sont précisément à cet effet, c'est pour établir un certain niveau de capacité et d'inégalité d'une province à l'autre, alors ça fluctue, par définition c'est une formule. Au Québec, on fait souvent les mêmes déclarations lorsque monsieur Bourassa dit: le Québec a une très bonne performance économique, on a eu au cours de l'année la plus haute augmentation. En même temps il ne faut pas s'attendre à ce que les paiements de péréquation augmentent. Ce n'est pas parce qu'on vise la province c'est parce qu'il y a une formule de péréquation et qu'on l'applique. Les situations sont des vases communicants. Il y a des ajustements qui se font.

Relativement, si effectivement les choses vont moins bien en Ontario, il y a des changements qui s'effectueront en vertu de la formule pour établir la capacité relative des uns et des autres. Ce n'est pas une formule absolue, parfaite. C'est une contribution pour rétablir une certaine capacité de chacune des provinces.

Le sénateur Simard: Est-ce qu'il y a eu des ajustements substantiels négatifs au cours des derniers mois dans les paiements de péréquation se rapportant aux résultats des années antérieures affectant le Nouveau-Brunswick et la Nouvelle-Écosse? Est-ce qu'il y aura au cours des prochains mois des surprises désagréables pour ces provinces-là, des surprises importantes?

M. Loisel: Je ne crois pas, non. Je crois que les fonctionnaires font avec ceux des provinces une espèce de projection pour essayer de cerner la réalité. Ils ne peuvent pas prédire l'avenir plus que nous autres. On essaie de voir par rapport à ces prédictions. On peut déraiper un peu. Je crois que les provinces connaissent parfaitement les formules qui sont utilisées, elles sont parfaitement en mesure de s'assurer qu'elles reçoivent leur dû à ma connaissance.

Le sénateur Simard: Il n'y a pas eu d'avis ou d'ajustements importants pour les années 1988 ou 1989.

M. Loisel: On leur envoie un avis des résultats de l'examen de la formule.

Le sénateur Simard: Le but de ma question est de situer peut-être le projet de loi actuel dans cette nouvelle réalité, à partir de changements importants dans les recettes, dans les versements du fédéral au provincial. Depuis que ce projet de loi a été déposé en chambre, ce n'est pas pour critiquer ce projet de loi, je vais peut-être devancer mes commentaires de fermeture. Notre ami et collègue le sénateur Marsden disait tantôt: «the timing is not right». Je pense que le sénateur Castonguay a répondu à cette question.

Quant à moi et si on se fie à certaines déclarations du vice-président de la Banque Nationale la semaine dernière, il comparait le Canada à l'Argentine. J'espère que ce n'est pas si sérieux que ça. Quant à moi le temps est venu. Le gouvernement n'a pas assez fait, il a eu tellement de contraintes et nous savons comment l'opposition en chambre et au Sénat ont bloqué, ont critiqué, ont voulu soulever la population à chaque

[Traduction]

Mr. Loisel: This is precisely the purpose of equalization payments, namely to establish a kind of balance between provinces. Payments fluctuate. By definition, we are dealing with a formula. In Quebec, we often hear the same thing when Mr. Bourassa says: "Quebec's economy has performed very well, and we have had the highest rate of growth during the course of the year." At the same time, the province should not expect higher equalization payments. It's not that the province is being specifically targeted, it is that there is an equalization formula and it is being applied. Adjustments are made as the situation changes.

Relatively speaking, if indeed things are not going so well in Ontario, changes will be made under the formula to determine the relative capacity of each province. It is not an absolute, perfect formula.

Senator Simard: Have any substantial negative adjustments been made in recent months in the level of equalization payments to New Brunswick and Nova Scotia on the basis of previous years' results? Are these provinces in for some major, unpleasant surprises in the next few months?

Mr. Loisel: I don't believe so. I believe that federal and provincial officials are making projections in an effort to gauge the situation. They cannot predict the future any more than we can. We look at these projections and sometimes, we are off the mark a little. I think the provinces know perfectly well what formulas are used. As far as I know, they are perfectly capable of seeing that they receive their fair share.

Senator Simard: There were no major notices or adjustments for 1988 or 1989?

Mr. Loisel: They receive a notice of the results of the formula review process.

Senator Simard: I am asking this question to see where this bill fits in with this new reality which implies significant changes in revenues and federal payments to the provinces. Since this bill was tabled in the House—it is not my intention to criticize this bill, perhaps I am getting ahead of myself and making closing statements. Our friend and colleague Senator Marsden said earlier that the timing is not right. I believe Senator Castonguay answered this question.

Last week, the Vice-President of the National Bank made statements in which he compared Canada to Argentina. I hope that it is not as serious as all that. In my view, the time has come to take action. The government has not done enough, there have been so many constraints and we know how much the Opposition in the House and the Senate have thrown up roadblocks, criticized and tried to get the public up in arms each

[Text]

fois que le gouvernement avait des mesures ou des programmes à Via Rail ou ailleurs pour limiter ou réduire le déficit.

Il n'est pas dans mon intention de vous décourager, surtout que certaines provinces comme le Nouveau-Brunswick ont eu des résultats assez intéressants. Ce n'est pas basé rien que sur le résultat d'une saine et nouvelle administration depuis une couple d'années. C'est parce que les paiements depuis deux ou trois ans qui ont été versés au Nouveau-Brunswick ont été considérables. Il y a eu des «windfalls», il y a eu tout ça. L'économie était bonne en Ontario et tout ça. Je rejoins ce que vous disiez tantôt. Je pense que ces provinces, incluant le Nouveau-Brunswick, sont certainement mieux placées pour faire face à l'avenir.

Je pense que ces provinces-là incluant le Nouveau-Brunswick, sont certainement mieux placées pour faire face à l'avenir que le fédéral peut l'être. Cela ne m'empêchera pas de défendre le dossier qui réclame plus d'argent. Lorsqu'on arrive aux opérations normales comme celles-là, je pense que vous avez parfaitement raison. Je vous encourage de continuer.

Mr. Loiselle: Pour revenir au point particulier que vous avez soulevé au début de votre intervention concernant les transferts au Nouveau-Brunswick, par exemple, au niveau du financement des programmes établis en 1984, le Nouveau-Brunswick recevait 540 millions, en 1989, 852 millions et l'an prochain 1990-1991, 903 millions, en 1991-1992, 962 millions qui est prévu. Au niveau du plan d'assistance, le Canada Assistance Plan, CAP, 126 millions passent à 159 millions en 1989, 170 millions en 1990-1991, et 179 millions. Donc, il y a une augmentation constante, je dirais.

Vous parliez des revenus totaux de la province qui sont à peu près de l'ordre de 3 milliards 679 millions, 41 p. cent, c'est-à-dire 1 milliard 500 millions vient du fédéral. C'est donc une bonne contribution mais je comprends très bien que tout est relatif. Au niveau de la péréquation, la formule va continuer à s'appliquer avec la même rigueur. Dans le cas des financements de l'assistance publique, l'assistance du plan canadien, on va payer 50 p. cent de toutes les dépenses que le Nouveau-Brunswick fera. Donc, il n'y a aucun changement là-dedans.

Le sénateur Simard: Je vous remercie, monsieur le ministre.

Senator Roblin: I am not sure that it is supplementary. I would rather wait until Senator Simard has finished.

Senator Simard: I have finished.

The Chairman: Then I call upon Senator Castonguay.

Senator Castonguay: Mr. Chairman, I want to see if I understand this properly. As I understand the purpose of this bill, it is to limit the growth of transfer payments and keep them more in line with the growth of the economy, and that the various measures that have been taken exempt poorer provinces from any cap on equalization payments and the Canada Assistance Plan payments.

If I understand correctly, the effort is to limit those payments to the growth of collective wealth, and that will be borne, to a greater extent, by the well-to do provinces. Is that a fact?

[Traduction]

time the government initiates measures or programs affecting VIA Rail or aimed at limiting or reducing the deficit.

It is not my intention to discourage you, particularly since certain provinces such as New Brunswick have had some rather interesting results. This is not purely because of sound, new administration over the past several years. In the past two or three years, payments to New Brunswick have been substantial. There have been windfalls and the like. The economy was also healthy in Ontario. This relates to what you were saying earlier. I think that these provinces, including New Brunswick, are certainly in a better position to face the future.

I think that these provinces, including New Brunswick, are certainly in a better position to face the future than perhaps even the federal government is. That doesn't stop me from supporting requests for additional funding. However, in the case of normal operations such as these, I think you are quite right. I encourage you to continue.

Mr. Loiselle: Getting back to the particular point you raised at the beginning of your commentary on transfer payments to New Brunswick, for example, with respect to Established Programs Financing, New Brunswick received \$540 million in 1980, \$852 million in 1989, and \$903 million for 1990-91. It will receive a projected \$962 million in 1991-92. Regarding the Canada Assistance Plan, or CAP, the \$126 million in payments rose to \$159 million in 1989, to \$170 million in 1990-91 and then to \$179 million. I would say that the rate of increase has been steady.

You refer to total provincial revenues in the order of \$3,679,000, of which 41 per cent of this total, or \$1,500,000, comes from the federal government. This is a substantial contribution, but I understand quite well that everything is relative. With respect to equalization payments, the formula will continue to be rigorously applied. Regarding CAP payments, we will continue to cover 50 per cent of New Brunswick's expenditures. Therefore, nothing is going to change there.

Senator Simard: Thank you, Sir.

Le sénateur Roblin: Je ne suis pas sûr que ce soit une question supplémentaire. J'attendrai plutôt que le sénateur Simard ait terminé.

Le sénateur Simard: J'ai terminé.

Le président: Je donne alors la parole au sénateur Castonguay.

Le sénateur Castonguay: Monsieur le président, je voudrais m'assurer que j'ai bien compris. Sauf erreur, ce projet de loi vise à limiter la croissance des paiements de transfert et à les aligner davantage sur la croissance économique. D'autre part, diverses dispositions exonèrent les provinces pauvres du plafonnement des paiements de péréquation et des paiements au titre du Régime d'assistance publique du Canada.

Si j'ai bien compris, vous visez à aligner ces paiements sur la croissance de la prospérité collective, et les provinces les mieux nanties vont devoir assumer une plus grande partie de ces efforts. Ai-je bien compris?

[Text]

Mr. Loiselle: It is a fact that we have been careful in trying to keep the reduction in growth in transfers in line with the capacity of the provinces to contribute. Healthier provinces have been asked to pay a greater share.

We received comments from the Minister of Finance of British Columbia some months ago in which he said that we were not putting in enough and not managing our programs sufficiently. In a letter sent to him by the Minister of Finance, Mr. Wilson, we reminded him that we had kept the growth in our program spending to approximately 3.6 per cent, while the average over the past few years in British Columbia has been 8 per cent, and last year it was closer to 14 per cent.

So I think we are trying to be as attentive as possible to the situation. Some people would like us to do more. We are trying to manage this in a responsible way. This is part of other measures, such as the Free Trade Agreement and the GST, to improve our overall economy and allow our economy to prosper.

This is certainly the best way to help all regions of Canada—that is, by acting in a responsible manner. I think we are making our contribution. Now we are asking the provinces to make their contribution.

Senator Bolduc: Mr. Chairman, am I right in saying that in EPF arrangements payments are made based on demographic factors so that if the growth of a province develops more rapidly in terms of population, that province will get more, relatively speaking, than other provinces because this is per capita financing. So what we have are equalization payments for the poorer provinces and they are, in one way, counter-balanced by the budgetary process of EPF in health and education. Is that true?

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Bolduc: So it is not a complete taking of money from the richest and giving it to the poorest. For some programs, it is like that, but for other programs it is not. I am thinking of higher education and health. Am I right in saying that?

Mr. Loiselle: Yes, and we cannot say, nor do we claim, that these programs make up for everything. They are a contribution, although an important contribution, indeed, to the programs of provincial responsibility.

The federal government has contributed over the years and wants to continue contributing, to those programs, but within its own capacity. These programs have to be looked at, as other expenditures have to be looked at, and we have tried to be reasonable and moderate in our approach to what we see as a large chunk of our own budget.

Senator Comeau: Mr. Minister, at present, if I have picked up the figure correctly, we are paying 35 cents on the dollar towards interest.

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Comeau: The provinces are paying around 12 per cent in aggregate.

Mr. Loiselle: Yes.

[Traduction]

M. Loiselle: En effet, nous avons veillé à aligner la réduction de la croissance des paiements de transfert sur la capacité financière des provinces. Nous demandons aux provinces les plus riches de payer une part plus importante.

Il y a quelques mois, le ministre des Finances de la Colombie-Britannique s'est plaint que nous ne versions pas suffisamment d'argent et que nous ne gérons pas bien nos programmes. Dans une lettre que le ministre des Finances, M. Wilson, lui a envoyée, nous lui avons rappelé que nous avions maintenu le taux de croissance de nos dépenses de programmes à environ 3,6 p. 100 tandis que le taux moyen enregistré depuis quelques années en Colombie-Britannique était de 8 p. 100 et de près de 14 p. 100 l'année dernière.

Nous essayons donc de tenir compte, au maximum, de la situation. Certains aimeraient nous voir faire plus. Nous essayons d'assurer une gestion raisonnable. Cette initiative et d'autres mesures telles que l'Accord de libre-échange et la TPS visent à améliorer l'économie en général et à lui permettre de prospérer.

La modération représente sans doute la meilleure façon d'aider toutes les régions du pays. Je pense que nous apportons notre juste contribution. Nous demandons maintenant aux provinces d'en faire autant.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le président, ai-je raison de croire que les paiements au titre du FPE se fondent sur des facteurs démographiques si bien que si la population d'une province s'accroît plus rapidement, la province en question obtiendra plus que les autres étant donné qu'il s'agit d'un paiement par habitant? Par conséquent, nous avons des paiements de péréquation pour les provinces pauvres et ils sont compensés, d'une certaine façon, par le FPE au titre de la santé et de l'éducation. Est-ce exact?

M. Loiselle: Oui.

Le sénateur Bolduc: Par conséquent, cela ne revient pas vraiment à retirer de l'argent aux riches pour le donner aux pauvres. C'est peut-être vrai pour certains programmes mais pas pour d'autres. Je songe notamment à l'enseignement post-secondaire et à la santé. N'ai-je pas raison?

M. Loiselle: Si, et nous ne prétendons pas que ces programmes compensent tout le reste. Ils représentent une contribution importante aux programmes du ressort des provinces.

Depuis des années, le gouvernement fédéral contribue à ces programmes et il veut continuer à le faire, mais dans la mesure où ses moyens le lui permettent. Nous devons examiner ces programmes qui absorbent une grande partie de notre budget, de même que les autres dépenses, et c'est ce que nous avons fait en essayant de nous montrer raisonnables.

Le sénateur Comeau: Monsieur le ministre, à l'heure actuelle, nous consacrons 35 cents sur chaque dollar au paiement de l'intérêt.

M. Loiselle: Oui.

Le sénateur Comeau: Les provinces paient, dans l'ensemble, environ 12 p. 100.

M. Loiselle: Oui.

[Text]

Senator Comeau: I have seen the increase in figures in the past six years—the federal government at 3.5, Ontario at 9.4 and so on. What is happening is that the provinces will be increasing their 12 cents to 13 or 14 cents next year. In a few years the feds will be at 50, 60 or 70 cents, at which time the provinces may be at 50 cents.

Mr. Loiselle: Not necessarily, because they may be spending within their revenues but the figure has been increasing.

Senator Comeau: Is there any indication that the provinces are recognizing the extent of the deficit situation we find ourselves in today?

Mr. Loiselle: At premiers' conferences and federal-provincial ministers of finance conferences, we have always been forthcoming in discussing this. We are in this together and we understand that regional problems arise, but we have tried to explain to them the serious situation we are faced with and our capacity, contrary to Argentina, to extricate ourselves from it if we take the necessary measures in a balanced way. Sometimes people speak of large numbers, but they have an impact on the economy. What you put in one pocket you may have to pay out of the other. So you need to have a balanced approach.

However, we have taken considerable measures to turn around an operating deficit of \$16 billion into a surplus of \$12.4 billion, which is quite an achievement. It is only at the end of this, having looked at our own expenditures, that we have looked at other transfers.

Senator Comeau: Within the confined walls of the private meetings you have with the finance ministers from the various provinces, these people are probably sympathetic to what the feds are facing; but once they go outside those walls and have a microphone put under their nose by a newspaper or radio person, they immediately attack the feds and what they are doing by cutting back their funding. It seems that politics becomes more important than prudence.

Mr. Loiselle: Fed bashing is very popular. It does not make the exercise any easier. Publicly, the provinces say we should cut our deficit yet increase our transfers to them. I do not know how they can reconcile the two. We have the same problem. Overall people say that we must cut our expenditures, yet we are not doing enough research in such areas as the environment. Business people are always telling us that we are not cutting enough, but they need millions for their different projects. We are accustomed to this, and I think people have come to realize that we will have to go through a difficult situation for the good of the country. I think our message is seeping in, and people are beginning to understand why we take these measures. We are not punishing anyone; we are trying to do what is right.

Senator Comeau: I am glad to hear you still have optimism, sir.

[Traduction]

Le sénateur Comeau: J'ai vu qu'au cours des six dernières années, la croissance des dépenses avait été de 3,5 p. 100 pour le gouvernement fédéral, 9,4 p. 100 pour l'Ontario, et ainsi de suite. En fait, les provinces vont devoir accroître leurs dépenses de 12, 13 ou 14 p. 100 l'année prochaine. Dans quelques années, le fédéral se situera à 50, 60 ou 70 p. 100 et les provinces à 50 p. 100.

M. Loiselle: Pas nécessairement étant donné qu'elles dépendront peut-être en fonction de leurs ressources, mais le chiffre a certainement augmenté.

Le sénateur Comeau: Avons-nous des raisons de croire que les provinces sont conscientes de l'ampleur du déficit que nous avons aujourd'hui?

M. Loiselle: Nous avons toujours été prêts à en discuter aux conférences des premiers ministres, de même qu'aux conférences fédérales-provinciales des ministres des Finances. Nous avons partie liée et nous savons qu'il y a des problèmes dans certaines régions, mais nous avons essayé d'expliquer aux provinces la grave situation dans laquelle nous sommes et dont nous pouvons nous sortir, contrairement à l'Argentine, si nous prenons les mesures voulues. Certains citent des chiffres très élevés, mais ils ont un impact sur l'économie. Vous pouvez avoir à donner d'une main ce que vous recevez de l'autre.

Il faut donc maintenir un certain équilibre, mais nous avons pris les grands moyens pour transformer un déficit de fonctionnement de 16 milliards en un excédent de 12,4 milliards, ce qui représente une grande réalisation. C'est seulement, après avoir examiné nos propres dépenses, que nous avons regardé du côté des transferts.

Le sénateur Comeau: Lors des réunions que vous tenez, en privé, avec eux, les ministres des Finances des diverses provinces comprennent sans doute la situation du gouvernement fédéral, mais une fois sortis de la pièce, il suffit qu'un journaliste leur mette un micro sous le nez pour qu'ils s'en prennent immédiatement au gouvernement fédéral et lui reprochent de leur couper les vivres. La politique semble plus importante que la prudence.

M. Loiselle: Tout le monde aime s'en prendre au fédéral. Cela ne facilite pas les choses. Les provinces déclarent publiquement que nous devrions réduire notre déficit, mais tout en augmentant les paiements de transfert. Je ne vois pas comment concilier les deux. Nous avons le même problème. Les gens nous demandent généralement de réduire nos dépenses, mais en nous reprochant de ne pas faire suffisamment de recherche dans des domaines comme l'environnement. Le milieu des affaires nous reproche constamment de ne pas comprimer assez les dépenses, mais il a besoin de millions pour ses divers projets. Nous en avons l'habitude et le public devra se rendre compte que nous allons devoir nous serrer la ceinture dans l'intérêt de notre pays. Je crois que les gens commencent à comprendre pourquoi nous prenons ces mesures. Nous ne punissons personne et nous essayons simplement d'agir pour le mieux.

Le sénateur Comeau: Je me réjouis de vous voir aussi optimiste.

[Text]

Senator Roblin: Mr. Chairman, I guess it is the old story of "Don't cut now and don't cut me". That is the message we have been receiving from many people, whether they appeared as witnesses before the committee or in another capacity. From my own point of view I am glad to see that equalization is not affected.

What is the rate of increase in equalization expected? I have found it. I believe it is 6 to 7 per cent.

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Roblin: On table 1 you show the estimated federal transfers for the fiscal year 1990-91. Would it be a chore to produce the same table for the six years prior? Obviously I am interested in the growth of these expenditures.

Mr. Loiselle: We can provide that to you, but unfortunately I do not have it here.

Senator Roblin: So the cap does not affect the equalized provinces and there is a ceiling of 5 per cent for the others.

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Roblin: Their record is about 1 per cent higher than that.

Mr. Loiselle: In some cases, yes, but in others, no.

Senator Roblin: That is the average.

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Roblin: It might be interesting to know who is over the average.

Mr. Loiselle: Ontario has been leading the way.

Senator Roblin: It has been leading the way in taxation as well. That is an interesting situation. The restriction on the Established Program Financing is a cap on present payments plus an adjustment for population increases, which you think is about 1 per cent.

Mr. Loiselle: Yes.

Senator Stewart: Following up on Senator Roblin, where would I find the 6 to 7 per cent increase in equalization in the material I have? I believe Senator Roblin found it. Where would I find it?

Senator Simard: Page 7.

Mr. Loiselle: It is on page 7 of my statement, at the bottom of the page.

Senator Stewart: They are expected to increase by 6 to 7 per cent annually. What kind of dollars are those?

Mr. Loiselle: Nominal dollars.

Senator Stewart: They do not take inflation into account?

Mr. Loiselle: No, they do not.

Senator Roblin: Yes, they do. Nominal dollars take inflation into account. Steady dollars do not.

Mr. Frank Gregg, Assistant Director, Programs, Federal-Provincial Relations Division, Department of Finance: The

[Traduction]

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, chacun se renvoie la balle, comme d'habitude. C'est ce qu'ont fait bien des gens qui ont comparu comme témoins devant notre comité ou qui se sont exprimés ailleurs. Personnellement, je me réjouis de voir que la péréquation n'est pas touchée.

À quel taux de croissance des paiements de péréquation vous attendez-vous? J'ai trouvé. Je crois qu'il s'agit de 6 à 7 p. 100.

M. Loiselle: En effet.

Le sénateur Roblin: Au tableau 1, vous présentez une estimation des transferts fédéraux pour l'exercice 1990-1991. Pourrions-nous avoir le même tableau pour les six années précédentes? Je m'intéresse beaucoup à la croissance de ces dépenses.

M. Loiselle: Nous pouvons vous fournir ces renseignements, mais je ne les ai malheureusement pas sous la main.

Le sénateur Roblin: Par conséquent, le plafonnement ne touche pas les provinces qui bénéficient de la péréquation, tandis qu'il y a un plafond de 5 p. 100 pour les autres.

M. Loiselle: Oui.

Le sénateur Roblin: Jusqu'ici, leur taux de croissance était d'environ 1 p. 100 de plus.

M. Loiselle: Dans certains cas, oui, mais dans d'autres, non.

Le sénateur Roblin: Il s'agit du taux moyen.

M. Loiselle: Oui.

Le sénateur Roblin: Il serait intéressant de savoir qui est au-dessus de la moyenne.

M. Loiselle: L'Ontario arrivait en première place.

Le sénateur Roblin: Il arrivait également en première place pour l'impôt. C'est là une situation intéressante. En ce qui concerne le financement des programmes établis, vous plafonnez les paiements actuels et vous prévoyez un redressement en cas de croissance démographique qui devrait représenter environ 1 p. 100.

M. Loiselle: Oui.

Le sénateur Stewart: Pour poursuivre dans la même veine que le sénateur Roblin, où figure la croissance de 6 à 7 p. 100 des paiements de péréquation dans la documentation que j'ai reçue? Je crois que le sénateur Roblin l'a trouvée. Où est-ce?

Le sénateur Simard: À la page 7.

M. Loiselle: C'est à la page 7 de ma déclaration, au bas de la page.

Le sénateur Stewart: Les paiements devraient augmenter de 6 à 7 p. 100 par an. De quel genre de dollar s'agit-il?

M. Loiselle: D'un dollar nominal.

Le sénateur Stewart: On ne tient pas compte de l'inflation?

M. Loiselle: Non.

Le sénateur Roblin: Si. Le dollar nominal tient compte de l'inflation. Les dollars constants n'en tiennent pas compte.

M. Frank Gregg, directeur adjoint, programmes, Division des relations fédérales-provinciales, ministère des Finances:

[Text]

numbers include the inflation component. They are in nominal dollars. They have not been discounted.

Senator Stewart: They have not been discounted?

Mr. Gregg: No. It includes the inflation component. It is the real growth plus the inflation, which gives you the total growth.

Senator Stewart: To what extent are these figures, 6 to 7 per cent, attributable to inflation?

Mr. Gregg: I do not have that figure in front of me. I am not sure what the inflation forecast was for that period. I would be guessing to say it was 3 to 4 per cent.

The Chairman: Could you provide us with that figure?

Mr. Gregg: Yes.

The Chairman: We will get that as a delayed answer.

Senator Stewart: The equalization payments are a function of the yield of taxes per capita. What would the balance of the 6 to 7 per cent be attributable to, an increase in natural resource revenue in Alberta for example?

Mr. Gregg: Yes, in part.

Senator Roblin: All of the government figures that I know of, unless specifically altered, are nominal figures; not just this calculation, but all of them.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I do not see the point of that remark.

Senator Roblin: I do not see the point of your question, so we are even.

Senator Stewart: But the point is that someone might say: "Aren't you trying to cut down your annual deficit? Nevertheless, you are increasing equalization payments by 6 to 7 per cent."

Mr. Loiselle: That is because it is formula driven.

Senator Stewart: Exactly. That is the point.

Senator Castonguay: If it is of assistance to the senator, perhaps he could look at the breakdown of these figures on equalization in the document he received from the Department of Finance. At the last page of it he will see the breakdown by province for 1990, 1991 and 1992. He will see that the total increase is from \$8.2 billion to \$8.76 billion, which is approximately 7 per cent.

Senator Stewart: Thank you for calling that to my attention. Of course, those figures are made more meaningful by the answers the minister has given just now.

Senator Marsden: Could I ask you, Mr. Chairman, whether the Minister will be returning at the end of the study of this bill?

The Chairman: If necessary, we will call him back. That is not scheduled yet, however. We will see how it goes with respect to the hearing of the other witnesses who want to appear before the committee.

[Traduction]

Les chiffres tiennent compte de l'inflation. Ils sont exprimés en dollars à leur valeur nominale. Il n'y a pas eu de redressement.

Le sénateur Stewart: Il n'y a pas eu de redressement?

M. Gregg: Non. Cela comprend l'inflation. Il s'agit de la croissance réelle plus l'inflation, ce qui vous donne la croissance totale.

Le sénateur Stewart: Dans quelle mesure ces chiffres de 6 à 7 p. 100 sont-ils attribuables à l'inflation?

M. Gregg: Je n'ai pas ce chiffre sous la main. Je ne sais pas exactement quelle était l'inflation prévue pour cette période. Je suppose qu'il s'agit de 3 à 4 p. 100.

Le président: Pourriez-vous nous fournir ce chiffre?

M. Gregg: Oui.

Le président: Nous l'obtiendrons sous forme de réponse différée.

Le sénateur Stewart: Les paiements de péréquation dépendent des impôts par habitant. À quoi serait attribuable le reste des 6 à 7 p. 100, à une augmentation des revenus provenant des ressources naturelles en Alberta, par exemple?

M. Gregg: Oui, en partie.

Le sénateur Roblin: Tous les chiffres fournis par le gouvernement représentent une valeur nominale, à moins qu'ils ne soient modifiés.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je ne vois pas l'intérêt de cette remarque.

Le sénateur Roblin: Je ne vois pas non plus l'intérêt de vos questions. Nous sommes donc à égalité.

Le sénateur Stewart: Néanmoins, quelqu'un pourrait s'étonner que les paiements de péréquation augmentent de 6 à 7 p. 100 alors que le gouvernement essaie de réduire son déficit annuel.

M. Loiselle: C'est parce que cela dépend de la formule de calcul.

Le sénateur Stewart: Précisément. Tout est là.

Le sénateur Castonguay: Si cela peut aider le sénateur, il devrait examiner la ventilation des chiffres concernant la péréquation dans le document qu'il a reçu du ministère des Finances. À la dernière page il verra la répartition par province pour 1990, 1991 et 1992. Il constatera que l'augmentation totale est de 8,2 milliards à 8,76 milliards, ce qui donne environ 7 p. 100.

Le sénateur Stewart: Je vous remercie. Bien sûr, les réponses que le ministre vient de donner éclairent davantage la signification de ces chiffres.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, puis-je vous demander si le ministre va revenir lorsque nous terminerons l'étude de ce projet de loi?

Le président: Nous le convoquerons de nouveau, si nécessaire. Néanmoins, ce n'est pas encore prévu. Nous attendrons de voir comment se déroule l'audition des autres témoins qui désirent comparaître.

[Text]

Senator Marsden: Perhaps I could ask one question that might be useful if the Minister will not be returning. There is a very close linkage between what goes on in this bill and planning in the Department of National Health and Welfare because of the nature of the programs that are affected. Could the Minister give us the government's plan with respect to child care?

Mr. Loiselle: I think I will leave that to the minister in charge. We have made a commitment that before the end of our mandate we would come forward with a plan, and you will see it when it comes. For reasons that you will all know probably better than I, we might have had a child care program now in place if it hadn't been for a certain number of senators.

Senator Marsden: That is very helpful. May I ask, then, given those plans of the government, has Bill C-69 been worked out jointly with the Minister of the Department of Health and Welfare in terms of its impact?

Mr. Loiselle: The budget is prepared by the Minister of Finance and myself, having engaged in a large number of consultations with private groups and other colleagues. But then it is the decision of the Minister of Finance for budgetary reasons.

Senator Marsden: I understand that, but my question was somewhat different. Because of the close linkage between this bill's impact on that and other areas of social welfare, could the Minister tell us if this bill was worked out in conjunction with the Minister of Health and Welfare?

Mr. Loiselle: This bill is not linked to health and education. It is linked to expenditure constraints. It was undertaken for budgetary reasons, not because of judgment on the planning of health or education in the provinces. It was based on our capacity to contribute to areas that are of provincial responsibility.

Senator Simard: You have listened to their representations, which they must have made repeatedly.

Mr. Loiselle: Of course. In the federal-provincial conference to which I referred earlier, we said that we would tell them, but they also tell us a lot of things. In the end the decisions are made for the good fiscal management of the country.

Senator Marsden: In other words, if the Minister of National Health and Welfare were asked to appear before the committee on this bill, which I think would be a good idea, he would be able to say, "I had nothing to do with the bill and my plans are different."

Senator Simard: No.

Mr. Loiselle: That is not at all what I said. I said that this bill is a budgetary bill. The decisions are made by the Minister of Finance, having taken a large number of matters into consideration. They are not decisions on health or anything else; they are decisions on budgetary matters. They have nothing to do with programs inasmuch as they are not linked to programs.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Si le ministre ne revient pas, je pourrais peut-être poser une question utile. La teneur de ce projet de loi est étroitement reliée à la planification que fait le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social en raison de la nature des programmes touchés. Le ministre pourrait-il nous dire quelles sont les intentions du gouvernement à l'égard des services de garderie?

M. Loiselle: Je laisserai au ministre compétent le soin de vous répondre. Nous avons promis de présenter un plan avant la fin de notre mandat et vous le verrez en temps voulu. Pour des raisons que vous connaissez sans doute mieux que moi, nous aurions sans doute déjà un programme en place si certains sénateurs ne s'y étaient pas opposés.

Le sénateur Marsden: Voilà qui est très utile. Dans ce cas, puis-je vous poser la question suivante: Étant donné les intentions du gouvernement, a-t-on étudié les répercussions du projet de loi C-69 avec le ministre de la Santé et du Bien-être?

M. Loiselle: C'est le ministre des Finances et moi-même qui préparons le budget après avoir tenu de nombreuses consultations avec des groupes privés et d'autres collègues. Néanmoins, pour des raisons budgétaires, la décision revient au ministre des Finances.

Le sénateur Marsden: Je comprends très bien, mais là n'est pas ma question. Étant donné que ce projet de loi aura des répercussions sur ce plan et dans d'autres secteurs de l'assistance sociale, le ministre pourrait-il nous dire s'il a été mis au point en collaboration avec le ministre de la Santé?

M. Loiselle: Ce projet de loi n'est pas relié à la santé et à l'éducation. Il est relié aux restrictions budgétaires. Nous l'avons formulé pour des raisons budgétaires et non pas à cause de la façon dont les provinces planifient leurs services de santé ou d'éducation. Il se fonde sur notre capacité à aider les provinces dans les domaines de leur ressort.

Le sénateur Simard: Vous avez écouté leurs instances, qu'elles ont dû vous faire à de nombreuses reprises.

M. Loiselle: Bien sûr. Au cours de la conférence fédérale-provinciale que j'ai mentionnée tout à l'heure, nous avons dit aux ministres ce que nous avions à leur dire, mais eux aussi en avaient beaucoup à nous dire. En fin de compte, les décisions prises visent à assurer la bonne gestion financière du pays.

Le sénateur Marsden: Autrement dit, si nous demandions au ministre de la Santé nationale et du Bien-être social de comparaître devant notre comité au sujet de ce projet de loi, ce qui serait une bonne idée selon moi, il pourrait nous dire qu'il n'est pour rien dans ce projet de loi et que ses plans sont différents.

Le sénateur Simard: Non.

M. Loiselle: Ce n'est pas du tout ce que j'ai dit. J'ai déclaré que cette mesure était un projet de loi budgétaire. C'est le ministre des Finances qui prend les décisions en fonction d'un grand nombre de facteurs. Ses décisions ne se fondent pas sur la santé ou d'autres considérations de ce genre, mais purement sur des questions budgétaires. Elles n'ont rien à voir avec les programmes dans la mesure où elles n'y sont pas reliées.

[Text]

Senator Marsden: Let me conclude by saying that it would be very helpful indeed to have the Minister of National Health and Welfare appear on these questions.

Senator Roblin: Mr. Chairman, now that we are getting close to the end of our meeting, I notice that in the schedule you gave me the other day the hearings on this bill are not being conducted with any sense of urgency. They seem to be spread over a long period of time. I do hope that we will not allow it to drift on any longer than we can possibly help, because these are budgetary matters. We should dispatch them as promptly as we can.

If my memory is correct, and correct me if I am wrong, there are about two weeks between hearings on this bill. I do not know why we do not have meetings more promptly.

The Chairman: We received the bill at the end of June. Then we left for three months. Then, as soon as we came back, we started to work on the bill.

Senator Roblin: Yes, but there are hearings tonight, two weeks from now and two weeks after that.

The Chairman: We agreed in this committee that we would have meetings Tuesday and Thursday mornings, at which meetings we would look at the evaluation. We are in the process of working on the evaluation of programs throughout the government. We agreed that every Wednesday night we would consider bills. Now we are hearing evidence on Bill C-69.

Senator Roblin: What is the next date, sir?

The Chairman: We have not scheduled any meetings for next week because usually the Senate does not sit Thanksgiving week, as you know.

Senator Roblin: But Thanksgiving is a Monday. We never sit on Mondays anyway, as a rule.

The Chairman: Usually, however, the Senate does not sit that week, so we did not schedule any meetings. The meetings which are scheduled begin on the 17th of October.

Senator Roblin: After that, what is the schedule?

The Chairman: The 24th of October.

Senator Roblin: And then?

The Chairman: The 31st of October.

Senator Roblin: Does that finish it?

The Clerk: Senator, every Wednesday in November we will be sitting, with the exception of the week of Remembrance Day, when the house is not due to sit on this bill. We will hear two witnesses a night. That was the committee's request, and that has been acceded to.

Senator Bolduc: Some of these witnesses have appeared before the House of Commons committee, have they not?

The Clerk: The ones who appeared in the House of Commons are listed in the briefing book. Some of them have probably appeared, yes.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Pour conclure, je dirais qu'il serait effectivement très utile de faire comparaître le ministre de la Santé nationale et du Bien-être social au sujet de ces questions.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, maintenant que notre réunion touche à sa fin, je constate, dans le calendrier que vous m'avez remis l'autre jour, que les audiences sur ce projet de loi ne présentent aucun caractère d'urgence. Elles semblent réparties sur une longue période. J'espère que nous n'allons pas laisser traîner les choses trop longtemps étant donné qu'il s'agit de questions budgétaires. Nous devrions les régler le plus rapidement possible.

Si je me souviens bien, les audiences sur ce projet de loi sont espacées d'environ deux semaines. J'ignore pourquoi nous ne pouvons pas nous réunir plus souvent.

Le président: Nous avons reçu le projet de loi à la fin de juin. Nous sommes alors partis pour trois mois. Ensuite, dès notre retour, nous avons commencé à étudier cette mesure.

Le sénateur Roblin: Oui, mais il y a des audiences ce soir, dans deux semaines et ensuite deux semaines plus tard.

Le président: Nous nous sommes entendus pour nous réunir les mardis et jeudis matins, de façon à examiner l'évaluation. Nous sommes en train d'étudier l'évaluation des programmes de l'ensemble du gouvernement. Nous nous sommes mis d'accord pour examiner les projets de loi tous les mercredis soirs. Nous sommes en train d'entendre les témoignages sur le projet de loi C-69.

Le sénateur Roblin: Quand aura lieu la prochaine réunion?

Le président: Nous n'avons pas prévu de réunion pour la semaine prochaine étant donné que le Sénat n'a pas l'habitude de siéger la semaine de l'Action de Grâce.

Le sénateur Roblin: Mais le jour de l'Action de Grâce tombe un lundi. Nous ne siégeons jamais le lundi, de toute façon.

Le président: Néanmoins, le Sénat ne siège généralement pas au cours de cette semaine, si bien que nous n'avons pas prévu de réunion. La prochaine séance aura lieu le 17 octobre.

Le sénateur Roblin: Et après cela, quelles seront les dates de réunion?

Le président: Le 24 octobre.

Le sénateur Roblin: Et ensuite?

Le président: Le 31 octobre.

Le sénateur Roblin: C'est tout?

Le greffier: Sénateur, nous allons siéger chaque mercredi de novembre, sauf au cours de la semaine du Jour du souvenir où la Chambre ne doit pas siéger. Nous allons entendre deux témoins chaque soir. C'est ce que le comité a demandé et c'est ce qui a été convenu.

Le sénateur Bolduc: Certains de ces témoins ont déjà comparu devant le Comité de la Chambre des communes, n'est-ce pas?

Le greffier: Le nom des témoins qui ont comparu devant le Comité des Communes est indiqué dans le livre d'information. Certains d'entre eux ont sans doute déjà comparu, en effet.

[Text]

Senator Roblin: Judging from the two letters I have in my file, their briefs are the same. Two trade unions' briefs are on file. What is the plan on that? Are we to hear every brief, no matter how repetitive it is? I am not a member of the committee, so all I can do is raise these points.

My point is this, Mr. Chairman: I really think we ought to try to get this legislation dealt with as expeditiously as we can, to be fair.

The Chairman: We will try to re-examine the schedule and see what we can do.

Senator Stewart: Mr. Chairman, we could always meet on Mondays and Fridays, as was recommended by the Chair at our last meeting.

The Chairman: There is the possibility of meeting on Monday evening at 7 p.m. We could hasten the process if it is the wish of the committee. We can sit on odd Mondays hereafter.

Senator Stewart: Monday is my favourite day.

The Chairman: That was agreed at the last meeting we had.

Thank you Mr. Minister. The meeting is adjourned until tomorrow at 11.00 a.m.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Roblin: À en juger par les deux lettres que j'ai reçues, leurs mémoires sont les mêmes. Nous avons reçu deux mémoires émanant de syndicats. Quelles sont vos intentions à ce sujet? Allons-nous entendre chaque mémoire, même s'il s'agit d'une répétition? N'étant pas membre du comité, je dois me contenter de soulever la question.

En fait, monsieur le président, je pense que nous devrions étudier ce projet de loi le plus rapidement possible, par souci d'équité.

Le président: Nous allons essayer de réexaminer notre calendrier pour voir ce que nous pouvons faire.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, nous pourrions toujours nous réunir les lundis et vendredis, comme le président l'avait recommandé lors de notre dernière réunion.

Le président: Nous pouvons nous réunir lundi soir à 19 heures. Cela nous permettrait d'accélérer les choses si le comité le désire. Nous pouvons siéger un lundi sur deux.

Le sénateur Stewart: Le lundi est mon jour préféré.

Le président: C'est ce dont nous avons convenu à notre dernière réunion.

Merci, monsieur le ministre. La séance est levée jusqu'à 11 heures, demain matin.

La séance est levée.

"APPENDIX NF-34A"



Secretary
of the Treasury Board

Secrétaire
du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada
K1A 0R5

SECRETARY OF STATEPayments to Lieutenant Governors

Why did the item for Lieutenant Governors' salaries increase from \$758K to \$829K from 1989-90 M.E. to 1990-91 M.E.?

Explanation

The salaries of Lieutenant Governors are governed by the Salaries Act which provide for an annual increase determined by the smallest of the Industrial Composite Index or 7%. The increase for calendar year 1990 was 4.54%. These increases are usually determined in January of each year, and only appear in the Main Estimates of the following year.

This year, both the 1989 and 1990 salary adjustments were incorporated in the 1990-91 Main Estimates. Therefore, the increase of \$71K over the 1989-90 Main Estimates (\$758K to \$829K) covers a two-year period.

SECRETARY OF STATE

Canada Student Loans Program

How much of the increase from \$411M to \$463M in statutory expenditures for the Canada Student Loans Program is due to increased interest rates and increased defaults by borrowers?

Explanation

Statutory expenditures for the Canada Student Loans Programs are made up of the following:

	<u>1990-91</u>	<u>1989-90</u>	<u>Diff.</u>
	\$K	\$K	\$K
Interest payments	156,400	150,000	6,400
Claim payments	192,100	158,800	33,300
Alternative payments to Quebec and Northwest Territories	93,700	84,900	8,800
Collection costs	<u>20,800</u>	<u>17,300</u>	<u>3,500</u>
TOTAL	463,000	411,000	52,000

- Interest payments were calculated on a rate of 10.77 per cent in 1989-90 and 11 per cent in 1990-91.

- Claim payments have increased as a result of an increase in the number of loans and of their dollar value. The default rate has not changed.

- Alternative payments to Québec and NWT represent a fixed percentage of the Program cost and therefore vary proportionally.

- The increase in collection costs reflects a higher rate of activity in this area.

**FURTHER DETAILS ON THE CANADIAN TRANSPORTATION ACCIDENT
INVESTIGATION AND SAFETY BOARD (CTAISB)**

Background:

The CTAISB is intended to be an independent multi-modal transportation accident investigation and safety organization with the sole objective of advancing transportation safety. The legislative authority for the new Board is the Canadian Transportation Accident Investigation and Safety Board Act which received Royal Assent on June 29, 1989.

Upon proclamation of the Act, CTAISB will replace the Canadian Aviation Safety Board (CASB) which previously reported to the Minister of Transport on aviation safety.

To emphasize CTAISB's independence from all departments of government, the Act stipulates specifically that the Board shall report annually to Parliament on its activities, findings and recommendations through the President of the Queen's Privy Council.

With the formation of CTAISB, the mandate and resources of the CASB will be transferred in their entirety to form the nucleus of the new Board. In addition, the investigative functions and resources from Transport Canada's Marine Casualty Investigation Unit and the National Transportation Agency's Railway/Pipeline Accident Investigation Directorate will also be transferred to CTAISB. Statutory authority for pipeline occurrence investigations will be transferred from the National Energy Board.

Resources:

Establishing the resource base for the CTAISB involved the transfer of operating and capital resources from the CASB, the National Transportation Agency and Transport Canada. Some additional resources were also provided to compensate for indirect corporate overheads that the railway/pipeline and marine accident investigative activities were receiving from their previous departments. The source and formulation of the initial CTAISB operating resource base is as follows:

Source of Resources	<u>Main Estimates 1990-91</u>	
	Person-Years	\$000s
Canadian Aviation Safety Board	196	17,824
National Transportation Agency	36	2,637
Transport Canada	47	2,883
New Resources	21	4,421
Total Operating Base	300	27,765

Details re the Canadian Judicial Council
for the Senate Committee on Finance

Background - The Canadian Judicial Council is a statutory body formed according to the Judges Act. The Council is composed of 37 Chief Justices and Chief Judges. Its aim is to promote efficiency and uniformity and to improve the quality of judicial service in the superior and county courts. The Council pursues these objectives by: (a) making arrangements for the continuing education of judges; (b) examining the conduct of judges against whom complaints are made; (c) providing a forum for developing consensus on matters of interest to judges; and (d) making representations to the government regarding judges' salaries and benefits.

Question: Why has the Council's budget increased from \$387,000 in 1989-90 to \$416,000 for 1990-91?

Answer: The \$29,000 increase consists of a provision for inflation on the salary and benefits of the three staff servicing the Council.

Question: What do these three public servants do?

Answer: They provide a secretariat service from planning and coordination for meetings of the Council and its various standing and ad hoc committees throughout the year to preparing agendas and materials and word processing. The standing committees deal with topics such as education, judicial conduct and the appeal courts. Each year the secretariat provides support for two educational seminars for federally appointed judges.

Plans for the Council's activities in 1990-91 include a seminar for 100 delegates (and spouses) and 40 discussion leaders and other participants in late July and early August. Topics will include items such as Charter equality and legal rights, contracts and criminal trial problems.

On February 28, 1990, the Council announced that, pursuant to section 63 of the Judges Act, it designated an Inquiry Committee to determine whether several judges involved with the Donald Marshall Jr. prosecution should be removed from office.

Question: How does the Council spend its budget?

Answer: For 1990-91, \$184,000 or almost half of its \$416,000 budget will be spent on the salaries and benefits of its three Secretariat employees. The remaining \$232,000 will cover the costs of the activities described above, such as the two educational seminars and meetings of the Council's standing and ad hoc Committees. Officials at the Secretariat state that additional funds for the Donald Marshall Jr. Inquiry will be sought later in 1990-91.

VIA's 1990-91 Estimates figure of \$435 million compared to the 1989-90 figure of \$541 million

To accurately compare subsidy levels, it must be pointed out that VIA will utilize \$520 million in subsidies for the 1989/90 fiscal year. Cost-cutting measures introduced by the company in 1989 reduced subsidy requirements.

VIA's costing is done on a calendar year basis. The following expense figures do, however, accurately portray the major expenditure areas of the corporation. The difference between calendar year and fiscal year numbers is caused by revenue and expenditure flows.

Calendar Year Basis

<u>Expenses</u>	(\$ Millions)		<u>Change</u>
	<u>1989</u>	<u>1990</u>	
Operations & Maintenance	417.6	298.3	(119.3)
Customer & Support Services	218.3	156.0	(62.0)
Administration	47.6	36.6	(11.0)
General Corporate	30.5	34.7*	4.2
Special Benefits	1.3	40.9	39.6
Capital	<u>60.5</u>	<u>44.8</u>	<u>(15.7)</u>
Total	775.8	611.3	(164.2)
Revenue	<u>251.2</u>	<u>157.5</u>	<u>(93.7)</u>
Difference	524.6	453.8	(70.5)

*Includes a number of one-time down-sizing costs such as lease and contract termination penalties.

Fiscal Year Basis

	<u>1989-90</u>	<u>1990-91</u>	<u>Change</u>
Subsidy (Estimate)	520.0	435.0	(85.0)

Cost of a Minister's Office

The method of allocating ministerial budgets is based on such criteria as volume of correspondence, caucus demands, regional responsibilities, time demands on the department and the Minister, as well as House or legislative demands. Ministerial budgets also vary in direct relationship to the size and number of portfolios, the Minister's mandate, special assignments, the number of departmental regional offices, and international considerations. These budgets are not consolidated by a central source. The following is a hypothetical ministerial office intended to provide an appreciation of the costs which could be incurred by a Minister of the Crown with a regular ministry.

	Budget
Minister's Salary	\$ 47,400
Minister's Car Allowance	2,000
Exempt Staff Budget *	375,000
Departmental Operating Budget	365,000
Departmental Staff **	<u>311,111</u>
TOTAL	\$1,100,511

* Average Cost for a Regular Ministry

** Based on 8 support staff (SCY-03s at \$28,335 each), and
2 officers (1 AS-02 at 36,068 and 1 AS-05 at 48,363)

- Q. How does the level of federal funding for research and development in 1990-91 compare to that in 1989-90? How do these figures compare as a percentage of Gross National Product?
- A. Expenditures on research and development are expressed as a percentage of Gross Domestic Product (GDP) rather than Gross National Product (GNP). This is consistent with the method of reporting used by other countries and by international organizations such as the Organization for Economic Cooperation and Development (OECD).

International comparisons are drawn on the basis of research and development activity performed by the organization actually funding the activity--"intramural activity". Thus, the Gross Expenditure on Research and Development to Gross Domestic Product (GERD/GDP) published annually by the OECD reports total expenditures funded and conducted by the same organization as a percentage of GDP. A country's GERD includes expenditures by governments, universities and the private sector.

In Canada, federal funding in support of research and development in 1990-91 is almost 5 percent higher than in 1989-90. Total federal expenditures on science and technology are almost 6 percent higher in 1990-91 than in 1989-90. The following table presents a detailed comparison.

(\$ millions)	<u>1989-90</u>	<u>1990-91</u>	<u>Percent Change</u>
Federal R&D Expenditures ¹	2,750	2,883	+4.8
Total Federal Science Expenditures	5,155	5,450	+5.7

Federal spending on research and development in government laboratories (one of the components of international comparisons) is 2.1 percent higher in 1990-91 than in 1989-90 while federal funds spent within government laboratories as a ratio of GDP has remained constant at 0.3 percent. The table below presents the actual data.

(\$ millions)	<u>1989-90</u>	<u>1990-91</u>	<u>Percent Change</u>
Intramural R&D expenditures	1,403	1,433	+2.1
R&D/GDP	0.3	0.3	---

¹ Includes both research conducted in federal laboratories and that which is funded by the federal government but conducted by the private sector and universities.

«ANNEXE FN-34A»

SECRETARIAT D'ETATPaiements aux lieutenants-gouverneurs

Pourquoi le poste des traitements des lieutenants-gouverneurs, qui était de 758 K\$ au BDP de 1989-1990, est-il passé à 829 K\$ au BDP de 1990-1991?

Explication

Les traitements des lieutenants-gouverneurs sont régis par la Loi sur les traitements qui prévoit une augmentation annuelle déterminée par l'indice de la rémunération pour un ensemble d'industries ou 7 %, selon le plus petit de ces deux éléments. En 1990, l'augmentation a été de 4,54 %. Les augmentations sont habituellement déterminées en janvier de chaque année et figurent au Budget des dépenses principal de l'année suivante.

Cette année, on a inséré les ajustements salariaux de 1989 et de 1990 dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991. L'augmentation de 1989-1990 (de 758 K\$ à 829 K\$) porte donc sur deux ans.

SECRETARIAT D'ETATProgramme canadien de prêts aux étudiants

Combien de l'augmentation de \$411,000,000 à \$463,000,000 pour les dépenses législatives relatives au Programme canadien de prêts aux étudiants peut être attribuée à l'augmentation des taux d'intérêts et à l'augmentation du nombre de prêts en souffrance?

Explication

Les dépenses législatives relatives au Programme canadien de prêts aux étudiants se composent des éléments suivants:

	<u>1990-91</u>	<u>1989-90</u>	<u>Change.</u>
	000\$	000\$	000\$
Paielements d'intérêt	156,400	150,000	6,400
Paielements de réclamations	192,100	158,800	33,300
Paielements de remplacement au Québec et aux Territoires du Nord-Ouest	93,700	84,900	8,800
Frais de recouvrement	<u>20,800</u>	<u>17,300</u>	<u>3,500</u>
	463,000	411,000	52,000

- Les paiements d'intérêts ont été calculés sur un taux d'intérêt de 10.77 pour cent en 1989-90 et 11 pour cent en 1990-91.

- Les paiements de réclamations ont augmenté suite à l'augmentation du nombre de prêts et de leur valeur monétaire.

- L'augmentation des paiements de remplacement reflète l'augmentation des autres composantes des dépenses législatives.

- L'augmentation des frais de recouvrement provient d'une accélération de l'activité dans ce secteur.

**AUTRES DÉTAILS CONCERNANT LE BUREAU CANADIEN D'ENQUÊTE SUR LES
ACCIDENTS DE TRANSPORT ET DE LA SÉCURITÉ DES TRANSPORTS (BCEATST)**

Contexte:

Le BCEATST est conçu comme un organisme indépendant d'enquête sur les accidents et de la sécurité multimodale dans le domaine des transports. L'autorité législative du nouveau bureau est la Loi sur le Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports qui a reçu la sanction royale le 29 juin 1989.

A la sanction de la Loi, le BCEATST remplace le Bureau canadien de la sécurité aérienne (BCSA) qui relevait du ministre des Transports pour les questions de sécurité aérienne.

Afin de mettre en évidence l'impartialité du nouveau Bureau par rapport à tous les ministères du gouvernement, la Loi sur le BCEATST stipule expressément que le Bureau doit présenter au Parlement, par l'entremise du Président du Conseil privé, son rapport annuel sur ses activités, ses conclusions et ses recommandations.

Par suite de la création du BCEATST, le mandat et les ressources du BCSA ont été transférés en entier pour former le noyau du nouveau Bureau. De plus, les fonctions et les ressources de la Direction des enquêtes sur les accidents maritimes de Transports Canada et de la Direction des enquêtes sur les chemins de fer et les productoducs de l'Office national des transports ont été transférés au BCEATST. Le pouvoir législatif d'enquêter sur les accidents de productoducs dont était investi l'Office national de l'énergie a été transféré.

Ressources:

La création d'une base de ressources pour le BCEATST a entraîné le transfert de ressources de fonctionnement et d'immobilisations du BCSA, de l'Office national des transports et de Transports Canada. Des ressources supplémentaires ont été attribuées pour compenser les frais généraux indirects que les services d'enquête sur les chemins de fer, sur les productoducs et sur les accidents maritimes recevaient de leurs anciens ministères. La source et la formulation de la base initiale de ressources de fonctionnement du BCEATST sont illustrées comme suit:

Provenance des ressources	<u>Budget principal des</u> <u>dépenses 1990-1991</u>	
	années- personnes	(en milliers de dollars)
Bureau canadien de la sécurité aérienne	196	17 824
Office national des transports	36	2 637
Transports Canada	47	2 883
Nouvelles ressources	21	4 421
Base totale de fonctionnement	300	27 765

Précisions sur le Conseil canadien de la magistrature à
l'intention du Comité sénatorial permanent
des finances nationales

Contexte - Le Conseil canadien de la magistrature est un organe législatif constitué selon la Loi sur les juges. Composé de 37 juges en chef, le Conseil a pour mandat de promouvoir l'efficacité et l'uniformité des services juridiques offerts dans les cours supérieures et de comté ainsi que d'en améliorer la qualité. Le Conseil poursuit ces objectifs a) en prenant des dispositions pour assurer l'éducation permanente des juges, b) en examinant la conduite des juges qui font l'objet de plaintes, c) en amenant les juges à s'entendre sur des questions d'intérêt et d) en donnant des exposés aux représentants gouvernementaux concernant le traitement et les avantages sociaux des juges.

Question: Pourquoi le budget du Conseil est-il passé de 387 000 \$, en 1989-1990, à 416 000 \$, en 1990-1991?

Réponse: L'augmentation de 29 000 \$ représente une provision pour inflation à l'égard du traitement et des avantages sociaux de trois employés dont le Conseil retient les services.

Question: Quels sont les services qu'offrent ces trois fonctionnaires?

Réponse: Ils offrent des services de secrétariat, c'est-à-dire de la planification et de la coordination des réunions du Conseil et de ses divers comités permanents et spéciaux tout au long de l'année, à la prestation de services de traitement de textes, en passant par la préparation des ordres du jour et des documents pertinents. Les comités permanents étudient différentes questions, notamment l'éducation, la conduite des juges et les cours d'appel. Chaque année, ces fonctionnaires offrent leur aide pour deux séminaire d'informations à l'intention des juges nommés par le gouvernement fédéral.

Le Conseil prévoit tenir, à la fin juillet et début août 1990-1991, un séminaire auquel seront convoqués 100 délégués (et leurs conjoints), 40 conférenciers et autres intervenants. La Charte des droits et libertés, les marchés et les procès au criminel qui causent des problèmes comptent parmi les points qui seront traités lors cette rencontre.

Le Conseil annonçait le 28 février 1990 que, conformément à l'article 63 de la Loi sur les juges, il désignait une commission d'enquête chargée de déterminer si les différents juges impliqués dans l'affaire Donald Marshall Jr. devaient être destitués de leur poste.

Question: A quoi le Conseil consacre-t-il son budget?

Réponse: Pour 1990-1991, 184 000 \$ ou près de la moitié de son budget de 416 000 \$ serviront à payer le traitement et les avantages sociaux des trois employés affectés au secrétariat. Le reste, soit 232 000 \$, couvrira le coût des activités précitées, notamment les deux séances d'informations et les réunions des comités permanents et spéciaux du Conseil. Les représentants du Secrétariat ont laissé savoir qu'on tentera d'obtenir les fonds additionnels nécessaires pour mener une enquête dans l'affaire Donald Marshall Jr. plus tard en 1990-1991.

Comparaison des subventions de VIA prévues pour 1990-1991
(435 millions de dollars) et de celles de l'année précédente
(541 millions de dollars)

Pour comparer adéquatement les niveaux de subventions, il faut faire remarquer que VIA utilisera des subventions de l'ordre de 520 millions de dollars en 1989-1990. Les mesures de compression des coûts qu'elle a adoptées en 1989 ont réduit ses besoins en subventions.

VIA établit ses coûts en fonction de l'année civile. Les chiffres que voici montrent clairement les principaux domaines de dépenses de la société. La différence entre les données de l'année civile et celles de l'exercice s'explique par les fluctuations dans les recettes et les imputations.

Année civile

<u>Dépenses</u>	(millions de dollars)		
	<u>1989</u>	<u>1990</u>	<u>Écart</u>
Fonctionnement et entretien	417.6	298.3	(119.3)
Services à la clientèle et services de soutien	218.3	156.0	(62.0)
Administration	47.6	36.6	(11.0)
Frais généraux	30.5	34.7*	4.2
Avantages spéciaux	1.3	40.9	39.6
Immobilisations	60.5	44.8	(15.7)
Total	775.8	611.3	(164.2)
Recettes	251.2	157.5	(93.7)
Différence	524.6	453.8	(70.5)

* Inclut un certain nombre de frais uniques associés à la réduction des effectifs, comme les pénalités de cessation de bail ou de marché.

Exercice

	(millions de dollars)		
	<u>1989-1990</u>	<u>1990-1991</u>	<u>Écart</u>
Subventions (estimées)	520.0	435.0	(85.0)

Le coût du cabinet d'un ministre

La méthode d'attribution des budgets des ministres est fondée sur les critères tels que le volume de la correspondance, les besoins du caucus, les responsabilités à l'égard des régions, les exigences relatives au temps touchant le ministère et le ministre, ainsi que les exigences concernant la Chambre ou les mesures législatives. Les budgets des ministres varient également en proportion directe de la taille du ministère et du nombre de portefeuilles, du mandat du ministre, de ses attributions spéciales, du nombre de bureaux régionaux du ministère, et des facteurs internationaux. Ces budgets ne sont pas coordonnés par un organisme central. Voici un exemple de cabinet de ministre hypothétique visant à vous donner une idée des coûts que pourrait supporter un ministre de la Couronne titulaire d'un ministère ordinaire.

	Budget
Salaire du ministre	\$ 47,400
Allocation pour automobile	2,000
Budget du personnel exempt *	375,000
Budget de fonctionnement du ministère	365,000
Personnel du ministère **	<u>311,111</u>
TOTAL	\$1,100,511

* Coût moyen pour un ministre ordinaire

** Fondé sur 8 employés de soutien (SCY-03 à 28 335 \$ chacun), et 2 agents (1 AS-02 à 36,068 \$ et 1 AS-05 à 48 363 \$)

- Q. Quel est le niveau de financement fédéral pour la recherche et le développement en 1990-1991 par rapport à celui de 1989-1990? A quel pourcentage du produit national brut ces niveaux correspondent-ils?
- R. Les dépenses pour la recherche et le développement sont exprimées sous forme de pourcentage du produit intérieur brut (PIB) plutôt que du produit national brut (PNB). Cette méthode de présentation de l'information est la même que celle utilisée par d'autres pays et par des organismes internationaux comme l'Organisation de coopération et de développement économiques (OCDE).

Les comparaisons à l'échelle internationale sont fondées sur les activités internes de l'organisme, c'est-à-dire sur les activités de recherche et de développement exercées par l'organisme qui finance ces activités. Ainsi le ratio des dépenses brutes pour la recherche et le développement par rapport au produit intérieur brut (DBRD/PIB) publié annuellement par l'OCDE indique les dépenses totales payées et engagées par le même organisme sous formes de pourcentage du PIB. Le DBRD d'un pays comprend les dépenses des gouvernements, des universités et du secteur privé.

Au Canada le niveau de financement fédéral pour la recherche et le développement en 1990-1991 dépasse de presque 5 p.100 celui de 1989-1990 tandis que les dépenses fédérales consacrées aux sciences et à la technologie seront en 1990-1991 de presque 6 p.100 plus élevées que ce qu'elles ont été en 1989-1990. Une comparaison détaillée figure au tableau qui suit.

(en millions de dollars)	<u>1989-1990</u>	<u>1990-1991</u>	<u>Variation en pourcentage</u>
Dépenses fédérales de recherche et développement	2 750	2 883	+4.8
Total des dépenses fédérales secteur scientifique	5 155	5 450	+5.7

Les dépenses fédérales pour la recherche et le développement dans les laboratoires du gouvernement (l'un des éléments des comparaisons à l'échelle internationale) seront de 2,1 p.100 plus élevées en 1990-1991 qu'en 1989-1990 tandis que le ratio des dépenses fédérales dans les laboratoires du gouvernement par rapport au PIB reste le même à 0,3 P.100. Des données à ce sujet figurent au tableau qui suit.

(en millions de dollars)	<u>1989-1990</u>	<u>1990-1991</u>	<u>Variation en pourcentage</u>
Dépenses internes en R&D	1 403	1 433	+2.1
R&D/PIB	0.3	0.3	---

- 1 Comprennent la recherche effectuée dans les laboratoires fédéraux aussi bien que la recherche financée par le gouvernement fédéral, mais effectuée par le secteur privé et les universités.



President
of the Treasury Board

Président
du Conseil du Trésor

Status Report on the
Representation of
Women, Persons with
Disabilities, Aboriginal
Peoples and Members of
Visible Minority Groups in
the Federal Public Service
on December 31, 1988

Rapport d'étape sur la
représentation des femmes,
des personnes handicapées,
des autochtones et des membres
des groupes de minorités visibles
dans la fonction publique
fédérale, en date du
31 décembre 1988

Foreword

The Government of Canada has made a commitment to all Canadians that their right to equality of employment become a reality regardless of their race, national or ethnic origin, colour, religion, sex, age or disability. The government's Employment Equity programs and policies confirm this commitment and provide the essential tools through which this objective can be attained.

In 1986, the Government of Canada took a major step forward, through passage of the *Employment Equity Act*, in eliminating employment barriers faced by four disadvantaged groups: women, persons with disabilities, aboriginal peoples, and members of visible minority groups. Federally regulated businesses, including federal Crown corporations, that are covered by the Act are taking the much needed first steps toward equality in employment in the federal sector.

Although the federal Public Service is not covered by the *Employment Equity Act*, this government has demonstrated a strong commitment to the achievement of a Public Service work force that is representative of all Canadians, through implementation of a comprehensive Employment Equity program in the Public Service.

This report on Employment Equity in the Public Service has been voluntarily prepared in the spirit of the *Employment Equity Act*, so that Canadians can review the status of the Public Service Employment Equity

Avant-propos

Le gouvernement du Canada s'est engagé à réaliser l'égalité d'emploi pour tous les Canadiens, sans égard à leur race, à leur origine nationale ou ethnique, à leur couleur, à leur religion, à leur sexe, à leur âge ou à leur handicap. Les programmes et les politiques d'équité en matière d'emploi confirment cet engagement et constituent des éléments essentiels pour atteindre cet objectif.

En 1986, le gouvernement du Canada a fait un grand pas en avant en adoptant la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, éliminant du même coup les obstacles à l'emploi auxquels font face quatre groupes désavantagés: les femmes, les personnes handicapées, les autochtones et les membres des groupes de minorités visibles. Les entreprises sous réglementation fédérale, y compris les sociétés d'État fédérales, qui sont visées par cette loi ont entrepris les premières étapes essentielles à la réalisation de l'équité en matière d'emploi dans le secteur fédéral.

Bien que la fonction publique fédérale ne soit pas assujettie à la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, le gouvernement actuel, en appliquant un programme détaillé d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique, a démontré sa ferme intention de se doter d'un effectif qui soit représentatif de la mosaïque canadienne.

Le présent rapport a été volontairement préparé dans le contexte de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, de façon que les Canadiens puissent savoir où en est rendu le programme d'équité en

Program. The results for many of the areas described in this report give evidence of the kind of leadership that must be fostered in every employer's work force.

Much remains to be achieved to arrive at true equality in the workplace for these disadvantaged groups. The federal Public Service aims at making this goal a reality.

matière d'emploi dans la fonction publique. Les résultats obtenus dans de nombreux domaines décrits témoignent du leadership qui devrait animer tous les employeurs.

Il reste encore beaucoup à faire pour que les groupes désignés soient représentés à leur juste valeur. La fonction publique fédérale veut faire de cet objectif une réalité.

EXECUTIVE SUMMARY**EMPLOYMENT EQUITY IN THE
PUBLIC SERVICE****Introduction**

This executive summary provides an overview of the Employment Equity program in the Public Service, including statistical information and an assessment of program results.

The federal government has implemented a comprehensive Employment Equity Program, including several special measures to assist members of designated groups to achieve increased representation within the federal Public Service.

Under Treasury Board policy, government departments are required to:

- prepare and analyse statistical data on the composition of their work forces;
- identify barriers in their employment systems;
- prepare action plans with numerical targets to address areas of under-representation and employment barriers for each of the designated groups; and
- report results and future plans for action to Treasury Board Ministers.

Special program initiatives provide support mechanisms to assist the Public Service in realizing its action plan targets. These programs include the Visible Minority Employment Program, the Access Program for Disabled Persons, the Technical Aids Bank, the National Indigenous Development Program, the Northern Careers Program for Aboriginal Peoples, the Options Program for

SOMMAIRE**ÉQUITÉ EN MATIÈRE D'EMPLOI
DANS LA FONCTION PUBLIQUE****Introduction**

Le présent sommaire dresse les grandes lignes du programme d'équité en matière d'emploi dans la fonction publique et fournit des données statistiques ainsi qu'une évaluation des résultats du programme.

Le gouvernement fédéral a mis en oeuvre un programme détaillé d'équité en matière d'emploi ainsi que plusieurs mesures spéciales qui visent à augmenter la représentation des membres des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

En vertu de la politique du Conseil du Trésor, chaque ministère fédéral est tenu:

- de préparer et d'analyser les données statistiques sur la composition de son effectif;
- de déterminer les obstacles de ses systèmes d'emploi;
- de préparer des plans d'action et de fixer des objectifs numériques afin de mettre fin à la sous-représentation et d'éliminer les obstacles à l'emploi de chacun des groupes désignés;
- de faire rapport aux ministres du Conseil du Trésor au sujet des résultats et des plans d'action.

Les mesures spéciales établies dans le cadre du Programme d'équité en matière d'emploi fournissent à la fonction publique les mécanismes nécessaires à l'atteinte des objectifs qui ont été fixés dans les plans d'action. Parmi ces initiatives, on compte le Programme d'emploi pour les minorités visibles, le Programme d'accès pour les personnes

women entering non-traditional occupations and the Women's Career Counselling and Referral Bureau. In 1987, Treasury Board Ministers revised and extended these special measures for an additional five-year period (1988-1993), including expenditures of \$90 million and 2,115 person-years.

During the past two years Treasury Board carried out a review of its Employment Equity policy. As a result, the Treasury Board issued a new comprehensive policy reflecting input from federal government departments, its bargaining agents, and committees of designated group members established to advise the President of the Treasury Board.

A new policy was also introduced in the Public Service that recognizes the special needs of persons with disabilities. This policy provides direction to government departments and ensures that, where a need exists, persons with disabilities have the necessary support services to do their jobs. This policy gives authority for managers to provide equipment, specialized services, such as readers for blind persons, and attendant services for the severely disabled. It should serve as an example for other employers in Canada.

The government has also shown leadership in improving access to federal government facilities for persons with disabilities. To give impetus to the efforts of departments

handicapées, le Dépôt central d'aides techniques, le Programme national de perfectionnement des autochtones, le Programme des carrières dans le Nord pour les autochtones, le programme Options pour les femmes qui veulent accéder à des emplois non traditionnels et le Bureau de présentation et d'orientation professionnelle des femmes. En 1987, les ministres du Conseil du Trésor ont révisé et élargi ces mesures spéciales pour une autre période de cinq ans (1988-1993), ce qui représente des dépenses de 90 millions de dollars et 2 115 années-personnes.

Pendant les deux dernières années, le Conseil du Trésor a examiné la politique sur l'équité en matière d'emploi et a publié une nouvelle politique détaillée tenant compte des suggestions des ministères fédéraux, des agents négociateurs et des comités de membres de groupes désignés établis pour conseiller le président du Conseil du Trésor.

Le Conseil du Trésor a également mis en oeuvre dans la fonction publique une politique qui reconnaît les besoins spéciaux des personnes handicapées. La politique donne une orientation aux ministères fédéraux et offre au besoin aux personnes handicapées les services de soutien nécessaires pour effectuer leur travail. Elle permet aux gestionnaires de leur fournir le matériel et les services spécialisés, notamment des lecteurs pour les aveugles et des services d'accompagnement pour les personnes très handicapées. Elle devrait servir d'exemple aux autres employeurs du Canada.

Le gouvernement a également fait preuve de leadership en aménageant les installations fédérales pour que les personnes handicapées y accèdent plus facilement. Pour inciter les ministères à

to remove physical obstacles, the government has set a timetable for access. Improvements to federal facilities such as buildings, laboratories, hospital and national parks will be completed over the next five years. Under the provisions of this revised policy on accessibility, departments are required to submit an implementation plan and report on progress in achieving their objectives.

Public Service Work Force Composition

The Public Service is comprised of over 70 different major occupational groups each level of which, for the purposes of this report, had to be regrouped into the 12 occupational groupings specified in the Abella Report. The Public Service includes 11 of the 12 *Employment Equity Act* occupational groupings; excluded is the sales grouping.

The tables appended to this report correspond to forms 2A, 2B, 3A and 3B of the *Employment Equity Act*. These were completed to make it easier to compare the representation and general distribution of designated groups to that reported by the federally regulated business sector.

Since term employees (employees appointed for a fixed period of time) comprise less than 20 per cent of the Public Service work force, they have not been included in this report. This corresponds to the requirement of the Act that applies to federally regulated businesses.

The tables provide data on the occupational and salary distribution of designated group employees in the federal Public Service at the national level and on the representation of

abolir les obstacles physiques, il a établi un calendrier d'accès aux installations fédérales. Les aménagements aux immeubles, aux laboratoires, aux hôpitaux et aux parcs nationaux seront terminés dans les cinq prochaines années. La nouvelle politique oblige les ministères à présenter un plan de mise en oeuvre et un rapport sur la réalisation de leurs objectifs.

Composition de l'effectif de la fonction publique

La fonction publique comprend 70 groupes professionnels majeurs qui, pour les besoins de ce rapport, ont été regroupés sous 12 catégories professionnelles, conformément au rapport Abella. La fonction publique compte 11 des 12 groupes professionnels visés par la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, la catégorie exclue étant celle du secteur de la vente.

Les tableaux annexés à ce rapport correspondent aux formules 2A, 2B, 3A et 3B de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*. Ces tableaux ont été établis afin de faciliter la comparaison en ce qui a trait à la représentation et à la répartition générale des groupes désignés de la fonction publique par rapport aux entreprises sous réglementation fédérale.

Étant donné que les employés nommés pour une période déterminée représentent moins de 20 p. 100 de l'effectif de la fonction publique fédérale, ils n'ont pas été inclus dans ce rapport. Cette façon de procéder est conforme aux prescriptions de la Loi qui touchent les entreprises sous réglementation fédérale.

Les tableaux présentent des données sur la répartition, par catégorie professionnelle et par traitement, des employés des groupes désignés de la fonction publique fédérale au niveau national et

designated group employees within the Public Service in each of the provinces and territories, in the eight major cities (census metropolitan areas) specified in the *Employment Equity Act*, and in the National Capital Region (Ottawa-Hull) where a significant proportion of the Public Service is employed.

For the convenience of readers, tables that calculate a number of percentage measures have been provided. Forms 5A and 5B present data on the percentage representation of members of each of the designated groups within each of the salary quarters as defined in the Regulations to the *Employment Equity Act*, in each of the occupational groupings at the national level. It also shows the percentage breakdown between men and women within each of the designated groups. Forms 6A and 6B present data on the percentage distribution of each of the designated groups within the four salary quarters in each of the occupational groupings.

Statistical information contained in this report on aboriginal peoples, disabled persons and members of visible minority groups was collected in keeping with the principle of voluntary self-identification.

On December 31, 1988, the Public Service population was made up of 187,462 indeterminate full-time employees and 4,167 indeterminate part-time employees. Fifty-four per cent of the full-time work force was located in the semi-professional and technical grouping (27.6 per cent) and the clerical grouping (26.4 per cent).

sur la représentation des employés des groupes désignés de la fonction publique dans chaque province et dans chaque territoire, dans les huit plus grandes villes (régions métropolitaines de recensement) indiquées dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, et dans la région de la Capitale nationale (Ottawa-Hull) où un nombre important de fonctionnaires fédéraux sont affectés.

Pour faciliter la tâche des lecteurs, les tableaux qui ont servi au calcul des mesures procentuelles sont fournis. Les formules 5A et 5B présentent des données sur la représentation procentuelle des membres de chaque groupe désigné dans chaque quart salarial défini dans le Règlement d'application de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*, dans chaque catégorie professionnelle au niveau national. Elles montrent aussi la répartition procentuelle des hommes et des femmes de chaque groupe désigné. Les formules 6A et 6B présentent des données sur la répartition procentuelle de chaque groupe désigné dans les quatre quarts salariaux de chaque catégorie professionnelle.

Les informations statistiques contenues dans ce rapport sur les autochtones, les personnes handicapées et les membres des groupes de minorités visibles ont été recueillies conformément au principe de la déclaration volontaire d'identité.

Au 31 décembre 1988, la fonction publique comptait 187 462 employés nommés pour une période déterminée qui travaillaient à temps plein et 4 167 qui travaillaient à temps partiel. Cinquante-quatre pour cent (54 p. 100) de l'effectif à temps plein appartenait soit à la catégorie des semi-professionnels et des techniciens (27,6 p. 100), soit à la catégorie des employés de bureau

An additional 16.1 per cent was found in the professional grouping. The remaining 29.9 per cent of the full-time work force was distributed among the remaining eight occupational groupings.

Analysis of the data reveals the following basic trends in the employment of designated groups in the federal Public Service.

Note that the following summary for each designated group *relates only to full-time permanent employees*. The external estimates of availability are based on data from the 1986 Census on persons who had been working on a full-time basis.

Women

1. The overall representation of women on December 31, 1988, was (75,566) 40.3 per cent, which exceeded the national availability estimates of 37.3 per cent.
2. Women were represented in all occupational groupings. Their representation in the upper level management grouping was 11.9 per cent which was up from 10.3 per cent the previous year. This compared to 15.9 per cent national availability estimates. They were represented at or close to the national availability estimates in three of the ten other occupational groupings. They were under-represented in the professional grouping and the non-traditional groupings of skilled crafts and trades workers, semi-skilled and manual workers and other manual workers.

(26,4 p. 100). La catégorie des professionnels compte 16,1 p. 100 des employés à temps plein. Le reste des employés à temps plein (29,9 p. 100) sont répartis dans les huit autres catégories professionnelles.

L'analyse des données révèle les tendances fondamentales suivantes en ce qui a trait à l'emploi des groupes désignés dans la fonction publique fédérale.

Il faut noter que le sommaire suivant pour chacun des groupes désignés *ne fait état que des employés à temps plein permanents*. On a utilisé pour la comparaison les données du recensement de 1986 sur la disponibilité de la population active travaillant à temps plein.

Femmes

1. La représentation globale des femmes le 31 décembre 1988 était alors de 40,3 p. 100 (75 566), ce qui était supérieur aux estimations du taux national de disponibilité lequel était de 37,3 p. 100.
2. Les femmes étaient représentées dans toutes les catégories professionnelles. Leur représentation dans la catégorie des cadres supérieurs était passée de 10,3 p. 100 l'année précédente à 11,9 p. 100, comparativement aux estimations du taux national de disponibilité de 15,9 p. 100. Dans 3 des 10 autres catégories professionnelles, leur représentation était égale ou proche des estimations du taux national de disponibilité. Elles étaient sous-représentées dans la catégorie des professionnels et dans les catégories des emplois non traditionnels, qui comprennent les travailleurs qualifiés et les artisans, les travailleurs manuels et spécialisés et d'autres travailleurs manuels.

3. Action plans and numerical targets combined with special measures resulted in gains for women in the upper level management grouping. Recent concentration on targets and special measures for women in non-traditional occupations are expected to achieve similar results over a period of time. The Task Force on Barriers to Women in the Public Service should provide us with a better understanding of the issues and how we can address them in the federal Public Service. A target to achieve 10 per cent representation by 1991 has been set for women in non-traditional occupations.
3. Les plans d'action et les objectifs numériques combinés à l'application des mesures spéciales ont eu pour effet d'augmenter la représentation des femmes dans la catégorie des cadres supérieurs. Le fait de se concentrer sur les objectifs qui ont été fixés pour les femmes en ce qui concerne les emplois non traditionnels et l'application des mesures spéciales à ce sujet devraient permettre d'atteindre les mêmes résultats. Le Groupe de travail sur les obstacles rencontrés par les femmes dans la fonction publique devrait nous aider à comprendre et à régler les questions qui se posent aux femmes dans la fonction publique fédérale. On a fixé à 10 p. 100 l'objectif de représentation des femmes dans les emplois non traditionnels en 1991.

Aboriginal Peoples

1. On December 31, 1988, aboriginal peoples (3,013) were represented at 1.6 per cent overall, compared to the national availability estimates of 2 per cent.
2. They were represented in all occupational categories and were close to or exceeded the national availability estimates in 4 of the 11 occupational groupings, including the middle and other managers and the professional groupings.
3. They were under-represented in the other seven occupational groupings.

Autochtones

1. Au 31 décembre 1988, la représentation des autochtones (3 013) s'établissait à 1,6 p. 100 de l'ensemble, comparativement à une estimation du taux national de disponibilité de 2 p. 100.
2. Les autochtones étaient représentés dans toutes les catégories professionnelles, leur représentation atteignant presque ou dépassant l'estimation du taux national de disponibilité dans 4 des 11 catégories professionnelles, y compris les catégories des cadres intermédiaires et autres cadres, et celle des professionnels.
3. Les autochtones étaient sous-représentés dans les 7 autres catégories professionnelles.

4. Action plans identified lack of awareness and sensitization as key barriers impeding employment of aboriginal peoples. Action plans have set out initiatives to increase awareness both within and outside the Public Service.

Special measures, as well as the numerical targets proposed by government departments in their action plans, are expected to move representation of aboriginal peoples closer to national availability estimates. A target has been set to achieve 2.6 per cent representation by 1991.

Persons with Disabilities

1. Persons with disabilities (5,062) were represented at 2.7 per cent in the Public Service on December 31, 1988, compared to 2.6 per cent the previous year. National external availability estimates for persons with disabilities were 5.4 per cent.
2. Their greatest concentration was found in the semi-professional and technical grouping (25.9 per cent) and the clerical grouping (34.3 per cent).

New policies, increased awareness of the Technical Aids Bank, numerical targets, and action plans that address accessibility, as well as special initiatives, will continue to increase the representation of persons with disabilities. A target has been set to achieve 3.7 per cent representation by 1991.

4. Les plans d'action indiquaient que le manque de sensibilisation et de conscientisation constituait le principal obstacle à l'emploi des autochtones. Ils contenaient des initiatives visant à accroître la sensibilisation à l'intérieur et à l'extérieur de la fonction publique.

Des mesures spéciales, ainsi que les objectifs numériques proposés par les ministères dans leurs plans d'action, devraient permettre que la représentation des autochtones se rapproche des estimations du taux national de disponibilité. Un objectif de représentation de 2,6 p. 100 a été établi pour 1991.

Personnes handicapées

1. La représentation des personnes handicapées s'établissait à 2,7 p. 100 (5 062) de la fonction publique le 31 décembre 1988, comparativement à 2,6 p. 100 l'année précédente et comparativement aux estimations du taux national de disponibilité de 5,4 p. 100.
2. On trouve la plus grande concentration de personnes handicapées dans la catégorie des semi-professionnels et des techniciens (25,9 p. 100) et dans la catégorie des employés de bureau (34,3 p. 100).

Les nouvelles politiques, une sensibilisation accrue à l'égard du Dépôt central d'aides techniques, des objectifs numériques, des plans d'action concernant l'accessibilité ainsi que des initiatives spéciales permettront de continuer à accroître la représentation des personnes handicapées. Un objectif de représentation de 3,7 p. 100 a été fixé pour 1991.

Members of visible minority groups

1. Members of visible minority groups in the Public Service (5,432) were represented at 2.9 per cent on December 31, 1988. This was up from their representation the previous year, which was 2.7 per cent. National external availability estimates for members of visible minority groups were 6.4 per cent.
2. While they were represented in all occupational groupings they were concentrated in the professional grouping (36.2 per cent). This differs from the other designated groups and the Public Service generally, where the highest concentrations were in the semi-professional and technical grouping and the clerical grouping.

In 1985, members of visible minority groups were recognized as a designated group. A target of 3.8 per cent representation has been set for 1991.

Conclusion

The Public Service, through its commitment to Employment Equity, has begun to achieve noticeable results. Employment Equity is not just a program, it is a tool that will enable the federal government to create a work environment that is not only attractive to members of designated groups but one in which all employees can enjoy a workplace free of biases and barriers, one that recognizes and values the human potential available in Canada's diverse labour force.

Membres des groupes de minorités visibles

1. La représentation des membres des groupes de minorités visibles de la fonction publique était de 2,9 p. 100 (5 432) le 31 décembre 1988, comparativement à 2,7 p. 100 l'année précédente. Le taux national de disponibilité des groupes des minorités visibles était estimé à 6,4 p. 100.
2. Même s'ils sont représentés dans toutes les catégories professionnelles, les membres des groupes de minorités visibles se retrouvent surtout dans la catégorie des professionnels (36,2 p. 100). Cette concentration diffère des autres groupes désignés et de la fonction publique en général, où les concentrations les plus élevées se retrouvent dans la catégorie des semi-professionnels et des techniciens et dans la catégorie des employés de bureau.

En 1985, les membres des groupes de minorités visibles ont été identifiés comme groupe désigné. Un objectif de représentation de 3,8 p. 100 a été fixé pour 1991.

Conclusion

La fonction publique est déterminée à réaliser l'équité en matière d'emploi et a commencé à obtenir des résultats notables. L'équité en matière d'emploi n'est pas seulement un programme; c'est un outil qui permet à l'administration fédérale de créer un milieu de travail qui non seulement est attrayant pour les membres des groupes désignés, mais encore au sein duquel tous les employés peuvent bénéficier d'un lieu de travail libre de préjugés et d'obstacles; un milieu de travail où l'on reconnaît et où l'on met en valeur le potentiel humain qu'offre la main-d'oeuvre diversifiée du Canada.

TECHNICAL NOTES

Public Service Population

Various Acts relate to the management of the federal Public Service. Each Act defines the scope of the Public Service population to which it applies. The Treasury Board of Canada is the employer for the population that is set out in the *Public Service Staff Relations Act*, Schedule 1, Part 1 (PSSRA 1.1). The Public Service Commission (PSC) is responsible for administering the *Public Service Employment Act* (PSEA).

The data in the attached tables are based on tabulations prepared by the PSC for the Treasury Board Secretariat, and include only those employees who are in departments covered both by the PSSRA 1.1 and by the PSEA.

This means that a few employees for which Treasury Board is the employer have been omitted. On December 31, 1988, these employees constituted less than 1.0 per cent of the PSSRA 1.1 population.

Specifically, the PSSRA 1.1 has the following exclusions and inclusions:

- Corporations and agencies for which the Treasury Board is not the employer, such as the Canadian Advisory Council on the Status of Women or the National Research Council of Canada, are excluded.
- Crown corporations such as Canada Post or Canadian National are excluded. These corporations each report under the *Employment Equity Act*.

NOTES TECHNIQUES

Effectif de la fonction publique

Diverses lois concernant la gestion de la fonction publique fédérale, et chacune définit la portée de l'effectif auquel elle s'applique. Le Conseil du Trésor du Canada est l'employeur des personnes assujetties à la *Loi sur les relations de travail dans la fonction publique*, annexe 1, partie 1 (LRTFP, 1.1). La Commission de la fonction publique administre la *Loi sur l'emploi dans la fonction publique* (LEFP).

Les données figurant dans les tableaux ci-joints reposent sur des calculs faits par la Commission de la fonction publique pour le Secrétariat du Conseil du Trésor et ne s'appliquent qu'aux employés des ministères visés à la fois par la LRTFP, 1.1 et la LEFP.

Les données excluent donc quelque employés dont le Conseil du Trésor est l'employeur. En date du 31 décembre 1988 ces employés représentaient 1 p. 100 de l'effectif visé par la LRTFP, 1.1.

Sont exclus expressément par la partie de l'annexe 1 de la LRTFP:

- Les sociétés et organismes pour lesquels le Conseil du Trésor n'est pas l'employeur, comme le Conseil consultatif canadien de la situation de la femme ou le Conseil national de recherches du Canada.
- Les sociétés d'État comme la Société canadienne des postes ou la Compagnie des chemins de fer nationaux du Canada; ces sociétés sont tenues de faire rapport en vertu de la *Loi sur l'équité en matière d'emploi*.

- Members of the Royal Canadian Mounted Police are excluded but civilian personnel of the RCMP are included.
- Members of the Canadian Armed Forces are excluded but civilian employees of the Department of National Defence are included.
- Order-in-Council appointments such as deputy heads are excluded.

* This publication also incorporates the following additional inclusions and exclusions:

- Indeterminate employees only are included, in accordance with the Employment Equity Regulations. All "term" employees (employees appointed for a fixed period of time) and all seasonal employees are excluded. The report covers indeterminate full-time and indeterminate part-time employees separately.
- Canadian employees posted abroad are included in the national totals.

Target Group Data

All tabulations (other than those for women in general) include target group self-identification data that:

- were obtained from target group members in the 1985 Survey of Public Service Employees, which was conducted by Treasury Board Secretariat (TBS);
- have been sent quarterly by departments to TBS;

- Les membres de la Gendarmerie royale du Canada, sauf le personnel civil.
- Les membres des Forces armées canadiennes, sauf les employés civils du ministère de la Défense nationale.
- Les personnes nommées par décret, comme les administrateurs généraux des ministères.

La présente publication comprend également les inclusions et les exclusions suivantes:

- Seuls les employés nommés pour une période indéterminée sont inclus, conformément au Règlement sur l'équité en matière d'emploi. Tous les employés nommés pour une période déterminée et tous les employés saisonniers sont exclus. Les données sur les employés nommés pour une période indéterminée qui travaillent à temps plein et ceux qui travaillent à temps partiel sont présentées séparément dans le rapport.
- Les employés canadiens qui travaillent à l'étranger sont inclus dans les totaux nationaux.

Données sur les groupes cibles

Les tableaux, sauf ceux sur les femmes en général, comprennent les données fournies volontairement par les groupes cibles sur leur identité:

- lors de l'enquête menée par le Secrétariat du Conseil du Trésor (SCT) en 1985 sur les employés de la fonction publique;
- transmises chaque trimestre au SCT par les ministères;

- have been sent in to TBS directly by individuals; or
- came from the PSC's Appointment Information Management System or Management Resources Information System.
- communiquées directement au SCT par les personnes intéressées;
- tirées du système de gestion de l'information sur les nominations de la CFP ou le système d'information des ressources de gestion.

Considerable efforts are made to ensure that counts for target group employees are reliable. However, data in the tables may fall short of the actual number of aboriginal peoples, persons with disabilities and members of visible minority groups, at any given point in time. These shortfalls are likely to occur due to self-identification questionnaires not yet processed by the cut-off date for tabulations. The data from these questionnaires are not included in the counts in the tables.

All self-identification data are thoroughly checked. Problem questionnaires are returned to departments for follow-up and correction or verification, as the case may be.

Some degree of undercoverage of members of target groups is to be expected, since all self-identification data are collected on a voluntary basis.

Salary Quarters

Salary quarters show the relative standing of employees in an occupational group in relation to the salary structure of the group and are obtained by dividing the difference between the highest and lowest salary and using the result to construct four

On s'applique à faire en sorte que le nombre des employés des groupes cibles soit exact. Toutefois, les données figurant dans les tableaux peuvent ne pas correspondre tout à fait au nombre exact de membres des groupes cibles tels que les autochtones, les personnes handicapées et les membres de minorité visibles à un moment donné, si les formules de déclaration volontaire d'identité n'ont pas été traitées au moment où se font les calculs. Les données fournies dans ces déclarations ne sont pas comprises dans les chiffres des tableaux.

Toutes les données fournies volontairement par les membres des groupes cibles sur leur identité sont vérifiées minutieusement. Les déclarations volontaires d'identité qui posent des problèmes sont retournées aux ministères qui selon le cas, les corrigeront ou les vérifieront.

Il est probable que la représentation des membres des groupes cibles est sous-estimée puisque ces derniers fournissent des renseignements sur leur identité sur une base volontaire uniquement.

Quarts salariaux

Les quarts salariaux montrent la situation relative des employés dans une catégorie professionnelle par rapport à la structure salariale de l'ensemble de la catégorie. On les calcule en établissant la différence entre la rémunération la plus haute et la rémunération la plus basse, puis en utilisant le résultat pour établir quatre tranches de rémunération de la même valeur. On doit ensuite

salary ranges of equal width. The Table of Salary Sections and Schedule V of the Employment Equity Regulations are then consulted to determine the top and bottom salary range within which the results were obtained in the fall of 1987.

A detailed description of the method is provided in the Employer's Handbook section of the *Employment Equity Act* and Reporting Requirements.

The Salary Data

Salary data in this publication use the annualized salaries of employees on December 31, 1988.

The following points about the salary data should be noted.

1) Expired Rates

Some of the rates of pay on file on December 31, 1988, had already expired. New rates will be retroactive to the previous expiry date.

Data using expired rates of pay understate the employees' salary on December 31, 1988, but they do present a more accurate estimate of the employees' earnings for 1988.

consulter le tableau des équivalences salariales et l'annexe V du Règlement sur l'équité en matière d'emploi pour déterminer le plafond et le seuil de la tranche de rémunération à l'intérieur de laquelle se trouvent les résultats obtenus à l'automne de 1987.

Une description complète de la méthode à utiliser est fournie dans le guide aux employeurs contenu dans la *Loi sur l'équité en matière d'emploi* et les Exigences concernant les rapports.

Données sur les traitements

Les données sur les traitements contenues dans cette publication sont établies d'après les traitements annualisés des employés au 31 décembre 1988.

Il convient de souligner les points suivants en ce qui concerne ces données.

1) Taux expirés

Certains des taux de rémunération indiqués dans les dossiers en date du 31 décembre 1988 n'étaient déjà plus en vigueur. Les nouveaux taux s'appliquent avec effet rétroactif à compter de la date d'expiration précédente.

L'utilisation de taux expirés pour compiler les données entraîne donc une sous-estimation du traitement des employés au 31 décembre 1988, mais elle permet par contre d'avoir une estimation plus exacte des gains des employés en 1988.

2) Special payments not included in annualized salary

A number of special payments and allowances are not included in the annual salary figure. Three that are particularly relevant for the data presented in this publication are outlined below:

a) Equalization Payments

For some occupational groups that have received an equal pay for work of equal value settlement, the amounts by which the settlement exceeds the groups' rates of pay are paid as "equalization payments".

These equalization payments are not included in the annualized salary data used in this report. Since the majority of employees receiving equalization payments are women, the inclusion of these payments would tend to increase the salaries of women compared to those of men in the Employment Equity occupational groups affected.

b) Performance Bonuses

Performance pay plans apply to some occupational groups in the Public Service.

In these groups, the amount of an employee's salary increase varies depending on performance, until the

2) Paiements spéciaux non compris dans le traitement annualisé

Certains paiements spéciaux et certaines indemnités ne sont pas compris dans le traitement annuel. Trois d'entre eux revêtent une importance particulière pour les données présentées dans cette publication, à savoir:

a) Paiements de péréquation

Certains groupes professionnels ont reçu un rajustement de parité salariale et les sommes qui leur ont été versées en sus des taux de rémunération des groupes représentent des «paiements de péréquation».

Ces paiements de péréquation ne sont pas compris dans les données sur les traitements annuels présentées dans ce rapport. Comme la majorité des employés qui reçoivent des paiements de péréquation sont des femmes, l'inclusion de ces paiements aurait pour effet d'accroître les traitements des femmes par rapport à ceux des hommes dans les catégories professionnelles établies aux fins de l'équité en matière d'emploi.

b) Primes de rémunération au rendement

Certains groupes professionnels de la fonction publique ont un régime de rémunération au rendement.

Dans ces groupes, le montant de l'augmentation de traitement varie en fonction du rendement des employés, jusqu'à ce que

employee reaches the maximum salary for the level. Employees who are at the maximum salary for their level may be awarded a performance bonus if their performance is rated "superior" or "outstanding". These bonuses do not increase the employee's annual salary (i.e. an employee may receive a bonus one year but not the following year) and they are not included in the annual salary data used in this publication.

ceux-ci atteignent le traitement maximal du niveau. Les employés qui touchent le traitement maximal de leur niveau peuvent se voir accorder une prime de rémunération au rendement si le rendement est supérieur ou exceptionnel. Ces primes n'augmentent pas le traitement annuel des employés (c'est-à-dire qu'ils peuvent recevoir une prime une année, mais pas l'année suivante) et ne sont pas incluses dans les données sur les traitements annuels présentées dans cette publication.

c) Supervisory Differentials

Employees with supervisory responsibilities in the Operational Category of the Public Service are paid a "supervisory differential", the amount of which varies depending on the number of employees supervised and the degree of supervision exercised. The supervisory differential is not included in the annual salary.

c) Primes de surveillance

Les employés exerçant des fonctions de surveillance dans la catégorie de l'exploitation de la fonction publique touchent une «prime de surveillance» dont le montant est fonction du nombre d'employés supervisés et de la surveillance qui est exercée. La prime de surveillance n'est pas incluse dans le traitement annuel.

This affects the salaries reported for the supervisors group and the foremen/women group in this publication.

Dans la présente publication, les catégories touchées sont celle des surveillants et celle des contremaîtres.

Anomalies

In this publication, the grand total of full-time indeterminate employees includes 126 employees who are not reported in any of the Employment Equity occupational groupings.

Irrégularités

Dans la présente publication, le nombre total d'employés à temps plein nommés pour une période indéterminée comprend 126 employés que l'on ne retrouve dans aucune des catégories professionnelles visées par l'équité en matière d'emploi.

Of these 126 employees, 20 are employees for whom information was missing on the file, as a result of which it was not possible to allocate them to an Employment Equity occupational group. Of these, 19 are men, and one is a woman. One of the men is disabled.

The other 106 are Sea Cadets who receive a small allowance rather than a salary. While they are not reported in the occupational group tables, they are included in the salary summary tables in the "under \$10,000" salary band.

Allocation of Public Service Employees to Employment Equity Occupational Groups

For the purposes of producing these reports, Public Service employees were allocated to 11 of the 12 Employment Equity occupational groups in accordance with the procedure outlined in the Employment Equity Regulations.

Assignments were based on the employee's occupational group and level. A general outline of the allocation follows.

Upper Level Managers

- All Management Category employees. Note that this does not include Governor-in-Council appointments such as deputy ministers.

Middle and Other Managers

- Senior levels of occupational groups in the Administrative and Foreign Service Category and the Technical Category.

De ce nombre, 20 sont des employés dont le dossier était incomplet et qui ne pouvaient donc être classés correctement dans l'une des catégories professionnelles. Ces 20 personnes comprennent 19 hommes; dont un handicapé, et une femme.

Les autres personnes comprennent 106 cadets de la Marine qui touchent une petite allocation à la place d'un traitement. Ils ne figurent pas dans les tableaux des groupes professionnels, mais il sont inclus dans les tableaux des profils salariaux à la rubrique «mois de 10 000 \$».

Répartition des employés de la fonction publique entre les catégories professionnelles visées par l'équité en matière d'emploi

Pour les besoins des présents rapports les employés de la fonction publique ont été répartis dans 11 des 12 groupes conformément au Règlement sur l'équité en matière d'emploi.

La répartition s'est faite selon le groupe et le niveau des employés. Voici un aperçu de cette répartition.

Cadres supérieurs

- Tous les employés de la catégorie de la gestion. Il faut noter que les personnes nommées par le gouverneur en conseil, comme les sous-ministres, sont exclues.

Cadres intermédiaires et autres cadres

- Niveaux supérieurs des groupes professionnels de la catégorie de l'administration et du service extérieur et de la catégorie technique.

- All levels of certain occupational groups specified in the Employment Equity Regulations, such as personnel officers, purchasing officers and organization and methods analysts.

Professionals

- Occupational groups in the Scientific and Professional Category.
- Other occupational groups specified in the Employment Equity Regulations, such as computer scientists, translators and financial officers.

Semi-Professionals and Technicians

- Occupational groups in the Technical Category and in the Administrative and Foreign Service Category.

Supervisors

Note that in the Employment Equity classification, "Supervisors" refers only to those who supervise employees in the clerical, sales or service occupational groups.

- Senior levels of occupational groups in the Administrative Support Category that are likely to have supervisory responsibilities.
- Employees in the administrative services group at levels AS-1 and AS-2 who are excluded from collective bargaining.

- Tous les niveaux de certains groupes professionnels précisés dans le Règlement sur l'équité en matière d'emploi, comme les agents de personnel, les responsables des achats et les analystes de l'organisation et des méthodes.

Professionnels

- Groupes professionnels de la catégorie scientifique et professionnelle.
- Autres groupes professionnels précisés dans le Règlement sur l'équité en matière d'emploi, comme les informaticiens, les traducteurs et les agents financiers.

Semi-professionnels et techniciens

- Groupes professionnels de la catégorie technique et de la catégorie de l'administration et du service extérieur.

Surveillants

Il faut noter que dans la classification aux fins de l'équité en matière d'emploi, le terme «surveillants» ne s'applique qu'aux personnes qui supervisent des employés des groupes professionnels des services de bureau, du secteur de la vente et du secteur des services.

- Niveaux supérieurs des groupes professionnels de la catégorie du soutien administratif qui peuvent vraisemblablement comporter des responsabilités de supervision.
- Employés du groupe des services administratifs, aux niveaux AS-1 et AS-2, qui sont exclus de la négociation collective.

- Operational Category employees with supervisory responsibilities for employees in the Employment Equity clerical or service groups.

Foremen/women

- Operational Category employees with supervisory responsibilities for employees allocated to the Employment Equity skilled crafts and trades, semi-skilled manual workers, or other manual workers groups.
- Employees at levels likely to have supervisory responsibilities in technical category groups which were allocated to the Employment Equity skilled crafts and trades group.

Clerical Workers

- All Administrative Support Category employees except those at levels likely to have supervisory responsibilities.
- Sub-groups in the Operational Category such as the messenger services and stores services sub-groups in the general services group.

Sales Workers

- No Public Service employees were allocated to this group.

- Employés de la catégorie de l'exploitation qui, aux fins de l'équité en matière d'emploi, assument des responsabilités de supervision d'employés de bureau ou du secteur des services.

Contremaîtres

- Employés de la catégorie de l'exploitation qui, aux fins de l'équité en matière d'emploi, assument des responsabilités de supervision auprès de travailleurs qualifiés et d'artisans, de travailleurs manuels spécialisés ou d'autres travailleurs manuels.
- Employés à des niveaux qui peuvent vraisemblablement comporter des responsabilités de supervision au sein des groupes de la catégorie technique qui, aux fins de l'équité en matière d'emploi, entrent dans le groupe des métiers qualifiés.

Employés de bureau

- Tous les employés de la catégorie du soutien administratif, sauf ceux qui occupent des postes à des niveaux qui peuvent vraisemblablement comporter des responsabilités de supervision.
- Sous-groupes de la catégorie de l'exploitation, comme les sous-groupes des services de messagerie et des magasins, au sein du groupe des services généraux.

Employés des services des ventes

- Aucun fonctionnaire ne fait partie de ce groupe.

Service Workers

- Operational Category groups and sub-groups such as the correctional services group and the food services sub-group of the general services group.

Skilled Crafts and Trades Workers

- Operational Category groups, such as the firefighters' group, sub-groups, such as skilled sub-groups within the general labour and trades group, and in some cases, senior levels within sub-groups that were split between the skilled and semi-skilled groupings, such as the GL-VHE sub-group in the general labour and trades group.
- Technical Category groups specified in the Employment Equity Regulations, such as ships' officers and air traffic controllers.

Semi-Skilled Manual Workers

- Operational Category groups, sub-groups or levels.

Other Manual Workers

- Operational Category sub-groups such as the laundry services sub-group of the general services group, and some junior levels within Operational Category sub-groups such as the junior levels of the GL-MAN sub-group of the general labour and trades group.

Employés du secteur des services

- Groupes et sous-groupes de la catégorie de l'exploitation, comme le groupe des services correctionnels et le sous-groupe des services d'alimentation, au sein du groupe des services généraux.

Travailleurs qualifiés et artisans

- Groupes de la catégorie de l'exploitation, comme le groupe des pompiers, et sous-groupes, comme les sous-groupes spécialisés du groupe des manoeuvres et des hommes de métier et, parfois, niveaux supérieurs au sein de sous-groupes lorsqu'on établit une distinction entre travailleurs qualifiés et travailleurs spécialisés, comme c'est le cas du sous-groupe GL-VHE au sein du groupe des manoeuvres et des hommes de métier.
- Groupes de la catégorie technique précisés dans le Règlement sur l'équité en matière d'emploi, comme les officiers de marine et les contrôleurs de la circulation aérienne.

Travailleurs manuels spécialisés

- Groupes, sous-groupes ou niveaux de la catégorie de l'exploitation.

Autres travailleurs manuels

- Sous-groupes de la catégorie de l'exploitation, comme le sous-groupe des services de blanchisserie, au sein du groupe des services généraux, et certains niveaux subalternes des sous-groupes de la catégorie de l'exploitation, comme les niveaux subalternes du sous-groupe GL-MAN, au sein du groupe des manoeuvres et des hommes de métier.

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minorities Membres des minorités visibles			
		Salary range Echelle de rémunération		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total	
		Col. 1	Col. 2	Men Hommes	Women Femmes	Col. 3	Col. 4	Men Hommes	Women Femmes	Col. 5	Col. 6	Men Hommes	Women Femmes	Col. 7	Col. 8	Men Hommes	Women Femmes
Clerical workers Employés de bureau	4	35000-	237	196	41			2	2	0	6	5	1		6	3	3
	3	39999	4374	1025	3349			33	7	26	75	24	51		86	18	68
	2	12500-	38028	7436	30592			716	104	612	1234	445	789		1158	208	950
	1	14999	6909	1305	5604			147	29	118	420	162	258		193	40	153
Service workers Employés du secteur des services	4	45000-	17	17	0			1	1	0	1	1	0		0	0	0
	3	49999	3264	2956	308			29	23	6	30	29	1		48	44	4
	2	15000-	1817	1257	560			72	40	32	18	11	7		29	18	11
	1	17499	1896	669	1227			94	24	70	41	24	17		21	9	12
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	4	65000-	812	800	12			1	1	0	5	5	0		3	3	0
	3	69999	946	910	36			2	2	0	4	4	0		6	6	0
	2	15000-	6986	6830	156			88	83	5	132	129	3		75	73	2
	1	17499	4942	4755	187			81	77	4	159	154	5		62	61	1
Semi skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	35000-	108	107	1			0	0	0	1	1	0		0	0	0
	3	39999	1287	1243	44			19	19	0	23	22	1		19	17	2
	2	10000-	2976	2880	96			28	27	1	35	33	2		21	19	2
	1	12499	155	35	120			2	1	1	9	5	4		1	0	1
Other manual workers Autres travailleurs manuels	4	40000-	40	40	0			0	0	0	2	2	0		0	0	0
	3	44999	261	253	8			3	3	0	14	14	0		5	5	0
	2	12500-	2462	2274	188			47	41	6	82	78	4		29	29	0
	1	14999	2418	1853	565			53	34	19	111	99	12		41	28	13

Équité en matière d'emploi - Répartition des employés salariés permanents à temps partiel selon la catégorie professionnelle et le traitement par quart

[illegible]

Occupational groups Catégories professionnelles	Quarter Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minorities Membres des minorités visibles		
		Salary range Echelle de rémunération	Total number Nombre total		Men Hommes	Women Femmes	Total number Nombre total		Men Hommes	Women Femmes	Total number Nombre total	Men Hommes	Women Femmes	Total number Nombre total
			Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12
Clerical workers Employés de bureau	4	27500-		48	3	45	0	0	0	1	1	0	0	0
	3	29999		1275	38	1237	15	0	15	23	2	21	15	2
	2	12500-		701	28	673	16	0	16	22	5	17	16	3
	1	14999		114	5	109	12	0	12	5	1	4	3	0
	4	30000-		28	16	12	2	0	2	0	0	0	0	0
Service workers Employés du secteur des services	3	34999		241	149	92	12	7	5	1	1	0	9	6
	2	15000-		14	5	9	2	1	1	1	0	0	1	0
	1	17499		59	14	45	13	4	9	1	1	0	0	0
	4	30000-		1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	3	34999		2	1	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	1	22500-		2	1	1	1	0	1	0	0	0	0	0
	4	24999												
	3	27500-		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
	2	17500-		1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	1	19999		10	8	2	0	0	0	1	1	0	0	0
Semi-skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	25000-		15	13	2	0	0	0	0	0	0	1	0
	3	27499		18	4	14	2	0	2	0	0	0	0	0
	2	12500-		87	2	85	2	0	2	4	1	3	4	0
	1	14999												
	4	27500-		1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0
Other manual workers Autres travailleurs manuels	1	17500-		1	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	4	19999		10	8	2	0	0	0	1	1	0	0	0
	3	27499		15	13	2	0	0	0	0	0	0	1	0
	2	12500-		18	4	14	2	0	2	0	0	0	0	0
	1	14999		87	2	85	2	0	2	4	1	3	4	0

Form 2 - Part A
Formulaire 2 - Partie A

Employment Equity - Salary Summary: Permanent Full-Time Employees
Équité en matière d'emploi - profil salarial: employés salariés à temps plein

Salary bands Échelles de rémunérations	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minority groups Membres des minorités visibles		
	Total number Nombre total Col. 1	Men Hommes Col. 2	Women Femmes Col. 3	Total number Nombre total Col. 4	Men Hommes Col. 5	Women Femmes Col. 6	Total number Nombre total Col. 7	Men Hommes Col. 8	Women Femmes Col. 9	Total number Nombre total Col. 10	Men Hommes Col. 11	Women Femmes Col. 12
Under \$10,000 Moins de \$10,000	106	82	24	0	0	0	0	0	0	0	0	0
\$10,000-\$14,999	37	14	23	1	1	0	1	0	1	1	0	1
\$15,000-\$17,499	1430	205	1225	42	2	40	69	24	45	42	7	35
\$17,500-\$19,999	8230	2340	5890	222	55	167	457	214	243	198	53	145
\$20,000-\$22,499	21015	5850	15165	489	116	372	737	308	429	623	128	495
\$22,500-\$24,999	26695	9791	16904	446	139	307	719	338	381	643	170	473
\$25,000-\$27,499	11874	6539	5335	232	140	92	283	202	81	247	120	127
\$27,500-\$29,999	14027	8242	5785	224	118	106	338	230	108	244	135	109
\$30,000-\$34,999	38091	26251	11840	632	333	299	884	681	203	893	577	316
\$35,000-\$39,999	17855	12505	5350	327	166	161	464	362	102	473	311	162
\$40,000-\$49,999	23770	18339	5431	265	165	100	598	494	104	989	796	193
\$50,000-\$69,999	20998	18720	2278	118	102	16	454	427	27	989	929	60
\$70,000 & over	3156	2845	311	16	15	1	56	51	5	89	79	10
\$70,000 et plus												
Missing Inconnues	178	173	5	0	0	0	2	2	0	1	1	0
Total number of employees Nombre total des employés	187462	111896	75566	3013	1352	1661	5062	3333	1729	5432	3306	2126

Form 2 Part B
Formulaire 2 Partie B

Employment Equity – Salary Summary: Permanent Part-Time Employees
Équité en matière d'emploi – Profil salarial: employés salariés à temps plein

Salary bands Échelles de rémunération	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minority groups Membres des minorités visibles		
	Men Hommes		Women Femmes	Men Hommes		Women Femmes	Men Hommes		Women Femmes	Men Hommes		Women Femmes
	Col. 1 Total number Nombre total	Col. 2	Col. 3	Col. 4 Total number Nombre total	Col. 5	Col. 6	Col. 7 Total number Nombre total	Col. 8	Col. 9	Col. 10 Total number Nombre total	Col. 11	Col. 12
\$12,500-\$14,999	4	0	4	0	0	0	0	0	0	1	0	1
\$15,000-\$17,499	211	12	199	20	4	16	8	2	6	6	0	6
\$17,500-\$19,999	318	31	287	12	1	11	9	4	5	7	2	5
\$20,000-\$24,999	2046	230	1816	43	7	36	40	6	34	36	11	25
\$25,000-\$29,999	478	62	416	7	1	6	12	2	10	6	2	4
\$30,000-\$39,999	943	90	853	9	1	8	22	6	16	14	1	13
\$40,000-\$49,999	153	26	127	0	0	0	3	2	1	4	1	3
\$50,000 & over	14	3	11	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Total number of employees Nombre total des employés	4167	454	3713	91	14	77	94	22	72	74	17	57

Form 3 Part A
Formulaire 3 Partie AEmployment Equity – Provincial Summary: Permanent Full-Time Employees
Équité en matière d'emploi – Profil provincial: employés permanents à temps plein

PROVINCES	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minority groups Membres des minorités visibles		
	Total number Nombre total Col. 1	Men Hommes Col. 2	Women Femmes Col. 3	Total number Nombre total Col. 4	Men Hommes Col. 5	Women Femmes Col. 6	Total number Nombre total Col. 7	Men Hommes Col. 8	Women Femmes Col. 9	Total number Nombre total Col. 10	Men Hommes Col. 11	Women Femmes Col. 12
National Capital Region Région de la Capitale nationale	62282	33930	28352	560	279	281	1902	1179	723	1961	1248	713
Newfoundland Terre-Neuve	4611	3426	1185	83	70	13	89	63	26	15	13	2
Prince Edward Island Île du Prince-Édouard	1800	1044	756	13	7	6	54	34	20	12	11	1
Nova Scotia Nouvelle-Écosse	11973	5598	3375	91	44	47	361	252	109	265	169	96
New Brunswick Nouveau-Brunswick	6554	4082	2472	62	35	27	177	123	54	36	27	9
Quebec excluding Québec sauf la région de la Capitale nationale	25082	16548	9434	216	111	105	423	311	112	194	123	71
Ontario excluding Ontario sauf la région de la Capitale nationale	29639	17246	12393	572	218	354	833	536	297	1413	784	629
Manitoba	7942	4547	3395	347	139	208	243	151	92	154	99	55
Saskatchewan	4837	2733	2104	223	93	130	135	94	41	78	61	17
Alberta	11180	6636	4544	284	102	182	357	241	116	434	275	159
British Columbia Columbia Britannique	17412	10909	6503	347	153	194	436	311	125	824	470	354
Yukon Territory Territoire du Yukon	758	362	396	73	16	57	13	8	5	6	3	3
Northwest Territories Territoires du Nord-Ouest	807	531	276	135	80	55	18	14	4	14	7	7
Outside Canada Étranger	1585	1204	381	7	5	2	21	16	5	26	16	10
TOTAL	187462	111896	75566	3013	1352	1661	5062	3333	1729	5432	3306	2126

Form 3 Part B
Formulaire 3 Partie B

Employment Equity - Provincial Summary: Permanent Part-Time Employees
Équité en matière d'emploi - Profil provincial: employés salariés permanents à temps partiel

PROVINCES	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minority groups Membres des minorités visibles		
	Total number Nombre total		Men Hommes	Total number Nombre total		Men Hommes	Total number Nombre total		Men Hommes	Total number Nombre total		Men Hommes
	Col. 1	Col. 2		Col. 4	Col. 5		Col. 7	Col. 8		Col. 10	Col. 11	Col. 12
National Capital Region Région de la Capitale nationale	679	69	610	4	1	3	23	6	17	17	0	17
Newfoundland Terre Neuve	59	5	54	0	0	0	4	2	2	0	0	0
Prince Edward Island Île du Prince-Édouard	33	2	31	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Nova Scotia Nouvelle-Écosse	142	4	138	1	0	1	4	0	4	4	0	4
New Brunswick Nouveau-Brunswick	117	3	114	1	0	1	1	0	1	0	0	0
Quebec excluding National Capital Region Québec sauf la région de la Capitale nationale	1199	180	1019	18	3	15	18	5	13	7	4	3
Ontario excluding National Capital Region Ontario sauf la région de la Capitale nationale	766	64	702	12	1	11	15	4	11	19	4	15
Manitoba	207	25	182	18	1	17	9	3	6	2	1	1
Saskatchewan	197	21	176	15	3	12	5	1	4	3	1	2
Alberta	246	26	220	7	3	4	6	1	5	8	4	4
British Columbia Colombie-Britannique	476	55	421	13	2	11	9	0	9	13	3	10
Yukon Territory Territoire du Yukon	42	0	42	1	0	1	0	0	0	1	0	1
Northwest Territories Territoires du Nord-Ouest	3	0	3	1	0	1	0	0	0	0	0	0
Outside Canada Étranger	1	0	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TOTAL	4167	454	3713	91	14	77	94	22	72	74	17	57

Form 4 Part A
Formulaire 4 Partie A

Employment Equity – CMA Summary: Permanent Full-Time Employees

Équité en matière d'emploi – Profil des RMR: Employés salariés permanents à temps partiel

Census Metropolitan Area Régions métropolitaines du recensement	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minority groups Membres des minorités visibles		
	Total number Nombre total Col. 1	Men Hommes Col. 2	Women Femmes Col. 3	Total number Nombre total Col. 4	Men Hommes Col. 5	Women Femmes Col. 6	Total number Nombre total Col. 7	Men Hommes Col. 8	Women Femmes Col. 9	Total number Nombre total Col. 10	Men Hommes Col. 11	Women Femmes Col. 12
Calgary	2372	1296	1076	26	10	16	74	49	25	107	62	45
Edmonton	4578	2491	2087	117	41	76	161	103	58	234	143	91
Halifax	8850	5466	3384	61	29	32	263	187	76	220	135	85
Montréal	13451	8308	5145	70	32	38	234	172	62	151	98	53
Regina	1546	788	777	49	12	37	54	31	23	28	22	6
Toronto	11558	6449	5109	146	56	90	340	207	133	1154	599	555
Vancouver	7979	4373	3606	148	64	84	213	133	80	638	337	301
Winnipeg	5959	3297	2662	159	64	95	188	117	71	121	74	47
National Capital Region Région de la Capitale nationale	62282	33930	28352	560	279	281	1902	1179	723	1961	1248	713
Other locations Autres régions	68887	44519	24368	1677	765	912	1633	1155	478	818	588	230
TOTAL	187462	111896	75566	3013	1352	1661	5062	3333	1729	5432	3306	2126

Form 4 Part B
Formulaire 4 Partie B

Employment Equity - CMA Summary: Permanent Part-Time Employees
Équité en matière d'emploi - Profil des RMR: employés permanents à temps partiel

Census Metropolitan Area Régions métropolitaines du recensement	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minority groups Membres des minorités visibles			
	Total number Nombre total		Men Hommes		Women Femmes		Total number Nombre total		Men Hommes		Women Femmes		Total number Nombre total		Men Hommes	
	Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13	Col. 14	Col. 15	Col. 16
Calgary	39	0	39	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Edmonton	113	12	101	3	2	1	2	0	2	0	0	0	6	3	3	3
Halifax	102	3	99	1	0	1	1	0	1	0	0	0	4	0	0	4
Montréal	703	109	594	2	0	2	12	4	8	0	0	0	6	3	3	3
Regina	55	3	52	0	0	0	2	1	1	0	0	0	1	0	0	1
Toronto	263	22	241	0	0	0	8	2	6	0	0	0	14	3	11	11
Vancouver	181	7	174	2	0	2	5	0	5	0	0	0	8	1	7	7
Winnipeg	120	10	110	0	0	0	5	3	2	0	0	0	1	0	1	1
National Capital Region Région de la Capitale nationale	679	69	610	4	1	3	23	6	17	0	0	0	17	0	17	17
Other locations Autres régions	1912	219	1693	79	11	68	35	6	29	0	0	0	16	7	9	9
TOTAL	4167	454	3713	91	14	77	94	22	72	74	17	57	74	17	57	57

Employment Equity – Permanent Full-Time Employees by Occupational Group and Salary Quarter

(Row Percentages)

Équité en matière d'emploi – Employés salariés permanents à temps plein

selon la catégorie professionnelle et le traitement par quart
(pourcentages de la rangée)

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	Salary range Echelle de rémunération	All employees Tous les employés			Aboriginal peoples Autochtones			Persons with disabilities Personnes handicapées			Members of visible minorities Membres des minorités visibles			
			Total number Nombre total	Men Hommes		Total number Nombre total	Men Hommes		Total number Nombre total	Men Hommes		Total number Nombre total	Men Hommes		
				Col. 2	Col. 3		Col. 4	Col. 5		Col. 6	Col. 7		Col. 8	Col. 9	Col. 10
Upper-level managers Cadres supérieurs	4	70000 & over	100.0	98.6	1.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	50000-	100.0	93.2	6.8	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.2	88.9	11.1	
	2	54999	100.0	89.8	10.2	0.4	90.9	9.1	0.5	92.0	8.0	0.5	84.0	16.0	
	1	70000 & over	100.0	84.6	15.4	0.7	90.9	9.1	0.7	94.4	5.6	0.8	97.7	2.3	
Middle or other managers Cadres intermédiaires et autres cadres	4	70000 & over	100.0	97.0	3.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	3	17500-	100.0	85.4	14.6	1.2	77.8	22.2	2.6	88.6	11.4	1.5	87.5	12.5	
	2	19599	100.0	58.5	41.5	3.2	46.4	53.6	3.3	70.9	29.1	2.0	53.6	46.4	
	1	70000 & over	100.0	49.1	50.9	0.6	44.4	55.6	0.5	70.4	29.6	0.6	51.6	48.4	
Professionals Professionnels	4	70000 & over	100.0	94.0	6.0	0.0	0.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	3	15000-	100.0	93.1	6.9	0.3	100.0	0.0	1.7	95.4	4.6	4.3	96.2	3.8	
	2	17499	100.0	82.0	18.0	4.8	69.4	30.6	8.7	88.2	11.8	25.6	87.6	12.4	
	1	65000-	100.0	50.6	49.4	8.1	25.7	74.3	3.0	68.9	31.1	6.3	59.2	40.8	
Semi-professionals and technicians Semi-professionnels et techniciens	4	65000-	100.0	93.8	6.3	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	69999	100.0	83.4	16.6	1.9	67.9	32.1	2.8	86.5	13.5	1.9	81.2	18.8	
	2	15000-	100.0	66.0	34.0	22.2	54.6	45.4	21.0	76.2	23.8	17.8	64.8	35.2	
	1	17499	100.0	51.1	48.9	5.4	49.4	50.6	2.1	66.7	33.3	2.7	52.7	47.3	
Supervisors Surveillants	4	40000-	100.0	94.5	5.5	0.1	100.0	0.0	0.1	80.0	20.0	0.1	66.7	33.3	
	3	44999	100.0	69.0	31.0	0.1	75.0	25.0	0.5	82.6	17.4	0.3	62.5	37.5	
	2	15000-	100.0	32.8	67.2	2.3	30.0	70.0	2.9	43.5	56.5	1.7	30.4	69.6	
	1	17499	100.0	36.8	63.2	0.2	0.0	100.0	0.0	100.0	0.0	0.1	66.7	33.3	
Foremen/women Contremaîtres	4	60000-	100.0	98.7	1.3	0.0	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	64999	100.0	98.1	1.9	0.0	0.0	0.0	0.2	100.0	0.0	0.3	100.0	0.0	
	2	15000-	100.0	98.8	1.2	0.6	100.0	0.0	0.8	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	1	17499	100.0	93.5	6.5	0.5	87.5	12.5	0.8	100.0	0.0	0.2	88.9	11.1	

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minorities Membres des minorités visibles				
		Salary range Échelle de remunération	Total number Nombre total		Men Hommes		Total number Nombre total		Men Hommes		Total number Nombre total		Men Hommes		Total number Nombre total		Men Hommes	
			Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13			
Clerical workers Employés de bureau	4	55000-	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	59999	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	2	12500-	100.0	26.4	73.6	1.2	25.7	74.3	1.6	35.8	64.2	1.7	22.8	77.2	1.7	22.8	77.2	
	1	14999	100.0	19.5	80.5	28.6	15.4	84.6	32.7	36.7	63.3	24.9	18.4	81.6	24.9	18.4	81.6	
Service workers Employés du secteur des services	4	45000-	100.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	49999	100.0	90.6	9.4	1.0	79.3	20.7	0.6	96.7	3.3	0.6	96.7	3.3	0.9	91.7	8.3	
	2	15000-	100.0	69.2	30.8	2.4	55.6	44.4	0.4	81.1	38.9	0.4	61.1	38.9	0.5	62.1	37.9	
	1	17499	100.0	35.3	64.7	3.1	25.5	74.5	0.8	58.5	41.5	0.4	42.9	57.1	0.4	42.9	57.1	
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	4	65000-	100.0	88.5	11.5	0.0	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	3	69999	100.0	86.2	3.8	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	2	15000-	100.0	97.8	2.2	2.9	94.3	5.7	2.6	97.7	2.3	1.4	97.3	2.7	1.4	97.3	2.7	
	1	17499	100.0	96.2	3.8	2.7	95.1	4.9	3.1	96.9	3.1	1.1	98.4	1.6	1.1	98.4	1.6	
Semi-skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	35000-	100.0	99.1	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	39999	100.0	96.6	3.4	0.6	100.0	0.0	0.5	95.7	4.3	0.3	89.5	10.5	0.3	89.5	10.5	
	2	10000-	100.0	96.8	3.2	0.9	96.4	3.6	0.7	94.3	5.7	0.4	90.5	9.5	0.4	90.5	9.5	
	1	12499	100.0	22.6	77.4	0.1	50.0	50.0	0.2	55.6	44.4	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	100.0	
Other manual workers Autres travailleurs manuels	4	40000-	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	44999	100.0	96.9	3.1	0.1	100.0	0.0	0.3	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	0.1	100.0	0.0	
	2	12500-	100.0	92.4	7.6	1.6	87.2	12.8	1.6	95.1	4.9	0.5	100.0	0.0	0.5	100.0	0.0	
	1	14999	100.0	76.6	23.4	1.8	64.2	35.8	2.2	89.2	10.8	0.8	68.3	31.7	0.8	68.3	31.7	

Équité en matière d'emploi – Employés salariés permanents à temps partiel selon la catégorie professionnelle et le traitement par quart (Pourcentage de la rangée)

[illegible]

Form 5 Part B Page 2
Formulaire 5 Partie B Page 2

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minorities Membres des minorités visibles			
		Salary range Échelle de rémunération		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total		Total number Nombre total	
		Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13	Col. 14	Col. 15	Col. 16
Clerical workers Employés de bureau	4	27500-	100.0	6.3	93.8	0.0	0.0	0.0	1.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	29999	100.0	3.0	97.0	16.5	0.0	100.0	24.5	8.7	91.3	20.3	13.3	86.7	0.0	0.0	0.0
	2	12500-	100.0	4.0	96.0	17.6	0.0	100.0	23.4	22.7	77.3	21.6	18.8	81.3	0.0	0.0	0.0
	1	14999	100.0	4.4	95.6	13.2	0.0	100.0	5.3	20.0	80.0	4.1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
Service workers Employés du secteur des services	4	30000-	100.0	57.1	42.9	2.2	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	34999	100.0	61.8	38.2	13.2	58.3	41.7	1.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2	15000-	100.0	35.7	64.3	2.2	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	1	17499	100.0	23.7	76.3	14.3	30.8	69.2	1.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	4	30000-	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	34999	100.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2	22500-	100.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	1	24999	100.0	50.0	50.0	1.1	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Semi skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	27500-	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	29999	100.0	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2	17500-	100.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	1	19999	100.0	80.0	20.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
Other manual workers Autres travailleurs manuels	4	25000-	100.0	86.7	13.3	0.0	0.0	0.0	1.1	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	3	27499	100.0	22.2	77.8	2.2	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0
	2	12500-	100.0	2.3	97.7	2.2	0.0	100.0	4.3	25.0	75.0	5.4	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0
	1	14999	100.0	2.3	97.7	2.2	0.0	100.0	4.3	25.0	75.0	5.4	0.0	100.0	0.0	0.0	0.0

Employment Equity - Percentage Distribution of Permanent Full-Time Employees Within Occupational Groups by Salary Quarter

Équité en matière d'emploi - Répartition procentuelle des employés salariés permanents à temps plein au sein des catégories professionnelles selon le traitement par quart

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	Salary range Échelle de rémunération	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minorities Membres des minorités visibles					
			Total number Nombre total		Men Hommes		Women Femmes		Total number Nombre total		Men Hommes		Women Femmes		Total number Nombre total		Men Hommes		Women Femmes	
			Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13						
Upper-level managers Cadres supérieurs	4	70000 & over	1.7	1.9	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	50000-69999	13.2	14.0	7.6	8.3	9.1	0.0	9.0	9.5	0.0	0.0	11.7	11.3	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	
	2	50000-69999	40.7	41.5	34.8	30.6	30.3	33.3	37.3	36.5	50.0	32.5	29.8	66.7	66.7	66.7	66.7	66.7	66.7	
	1	54999	44.3	42.6	57.5	61.1	60.6	66.7	53.7	53.7	54.0	50.0	55.8	59.2	16.7	16.7	16.7	16.7	16.7	
Middle or other managers Cadres intermédiaires et autres cadres	4	70000 & over	0.9	1.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.6	0.8	0.0	0.0	1.3	2.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	50000-69999	47.3	56.9	23.8	23.8	34.6	11.4	40.5	45.9	21.1	35.7	47.3	13.2	13.2	13.2	13.2	13.2	13.2	
	2	17500-69999	44.5	36.8	63.5	64.2	55.6	74.3	50.6	45.9	67.6	49.1	39.9	67.1	67.1	67.1	67.1	67.1	67.1	
	1	19999	7.2	5.0	12.7	11.9	9.9	14.3	8.3	7.5	11.3	10.8	19.7	13.8	10.8	19.7	13.8	10.8	19.7	
Professionals Professionnels	4	70000 & over	0.3	0.3	0.1	0.0	0.0	0.0	0.4	0.5	0.0	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	50000-69999	10.9	13.2	3.2	2.5	5.8	0.0	12.8	14.4	3.9	11.9	13.6	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	2.8	
	2	15000-69999	67.6	72.4	51.9	36.1	57.8	19.5	64.6	67.1	50.5	70.6	73.9	53.8	53.8	53.8	53.8	53.8	53.8	
	1	17499	21.2	14.0	44.8	61.4	36.4	80.5	22.2	18.0	45.6	17.3	12.2	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	43.4	
Semi-professionals and technicians Semi-professionnels et techniciens	4	65000-69999	0.2	0.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.1	0.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	69999	10.5	13.2	5.2	6.3	7.8	4.4	10.7	12.1	6.2	8.3	10.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	4.4	
	2	15000-69999	79.0	78.6	79.7	75.3	75.5	75.1	81.0	80.6	82.1	79.7	79.8	79.5	79.5	79.5	79.5	79.5	79.5	
	1	17499	10.4	8.0	15.1	18.4	16.7	20.5	8.2	7.2	11.7	12.0	9.8	16.1	16.1	16.1	16.1	16.1	16.1	
Supervisors Surveillants	4	40000-69999	5.3	12.3	0.5	4.8	14.3	0.0	2.8	4.5	1.1	2.6	4.8	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	
	3	44999	13.7	22.9	7.2	4.8	10.7	1.8	13.0	21.3	4.5	14.0	23.8	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	8.3	
	2	15000-69999	78.4	62.5	89.5	84.3	75.0	89.1	83.1	71.9	94.3	80.7	66.7	88.9	88.9	88.9	88.9	88.9	88.9	
	1	17499	2.6	2.3	2.8	6.0	0.0	9.1	1.1	2.2	2.2	0.0	2.6	4.8	1.4	1.4	1.4	1.4	1.4	
Foremen/women Contramaîtres	4	60000-69999	6.8	7.0	2.7	2.8	2.9	0.0	4.2	4.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	64999	12.5	12.7	7.2	0.0	0.0	0.0	9.4	9.4	0.0	48.3	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	2	15000-69999	41.9	42.8	15.3	52.8	55.9	0.0	43.8	43.8	0.0	20.7	21.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	1	17499	38.8	37.5	74.8	44.4	41.2	100.0	42.7	42.7	0.0	31.0	28.6	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	

Occupational groups Catégories professionnelles	Quartier Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones				Persons with disabilities Personnes handicapées				Members of visible minorities Membres des minorités visibles				
		Salary range Échelle de rémunération	Total number Nombre total		Women Femmes		Total number Nombre total		Men Hommes		Total number Nombre total		Men Hommes		Total number Nombre total		Men Hommes	
			Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4	Col. 5	Col. 6	Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13	Col. 14	Col. 15	
Clerical workers Employés de bureau	4	35000-	0.5	2.0	0.1	0.2	1.4	0.0	0.3	0.8	0.1	0.4	1.1	0.3				
	3	39999	8.8	10.3	8.5	3.7	4.9	3.4	4.3	3.8	4.6	6.0	6.7	5.8				
	2	12500-	76.7	74.6	77.3	79.7	73.2	81.0	71.1	70.0	71.8	80.2	77.3	80.9				
	1	14999	13.9	13.1	14.2	16.4	20.4	15.6	24.2	25.5	23.5	13.4	14.9	13.0				
Service workers Employés du secteur des services	4	45000-	0.2	0.3	0.0	0.5	1.1	0.0	1.1	1.5	0.0	0.0	0.0	0.0				
	3	49999	46.7	60.3	14.7	14.8	28.1	5.6	33.3	44.6	4.0	49.0	62.0	14.8				
	2	15000-	26.0	25.7	26.7	36.7	45.5	29.6	20.0	16.9	28.0	29.6	25.4	40.7				
	1	17499	27.1	13.7	58.6	48.0	27.3	64.8	45.6	36.9	68.0	21.4	12.7	44.4				
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	4	65000-	5.9	6.0	3.1	0.6	0.6	0.0	1.7	1.7	0.0	4.1	4.2	0.0				
	3	69999	6.9	6.8	9.2	1.2	1.2	0.0	1.3	1.4	0.0	51.4	51.0	66.7				
	2	15000-	51.0	51.4	39.9	51.2	50.9	55.6	44.0	44.2	37.5	51.4	51.0	66.7				
	1	17499	36.1	35.8	47.8	47.1	47.2	44.4	53.0	52.7	62.5	42.5	42.7	33.3				
Semi-skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	35000-	2.4	2.5	0.4	0.0	0.0	0.0	1.5	1.6	0.0	0.0	0.0	0.0				
	3	39999	28.4	29.1	16.9	38.8	40.4	0.0	33.8	36.1	14.3	46.3	47.2	40.0				
	2	10000-	65.8	67.5	36.8	57.1	57.4	50.0	51.5	54.1	28.6	51.2	52.8	40.0				
	1	12499	3.4	0.8	46.0	4.1	2.1	50.0	13.2	8.2	57.1	2.4	0.0	20.0				
Other manual workers Autres travailleurs manuels	4	40000-	0.8	0.9	0.0	0.0	0.0	0.0	1.0	1.0	0.0	0.0	0.0	0.0				
	3	44999	5.0	5.7	1.1	2.9	3.8	0.0	6.7	7.3	0.0	6.7	8.1	0.0				
	2	12500-	47.5	51.4	24.7	45.6	52.6	24.0	39.2	40.4	25.0	38.7	46.8	0.0				
	1	14999	46.7	41.9	74.2	51.5	43.6	76.0	53.1	51.3	75.0	54.7	45.2	100.0				

Employment Equity -- Percentage Distribution of Permanent Part-Time Employees Within Occupational Groups by Salary Quarter

Équité en matière d'emploi répartition procurentielle des employés salariés permanent à temps partiel des catégories professionnelles selon le traitement par quart

[illegible]

Occupational groups Catégories professionnelles	Quarter Quart	All employees Tous les employés				Aboriginal peoples Autochtones		Persons with disabilities Personnes handicapées		Members of visible minorities Membres des minorités visibles							
		Salary range Échelle de rémunération	Total number Nombre total		Women Femmes		Total number Nombre total	Men Hommes		Total number Nombre total	Men Hommes						
			Col. 1	Col. 2	Col. 3	Col. 4		Col. 5	Col. 6		Col. 7	Col. 8	Col. 9	Col. 10	Col. 11	Col. 12	Col. 13
Clerical workers Employés de bureau	4	27500-	22	4.1	2.2	0.0	0.0	0.0	2.0	11.1	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	29999	59.6	51.4	59.9	34.9	0.0	34.9	45.1	22.2	50.0	44.1	40.0	44.8	44.8	44.8	
	2	12500-	32.8	37.8	32.6	37.2	0.0	37.2	43.1	55.6	40.5	47.1	60.0	44.8	44.8	44.8	
	1	14999	5.3	6.8	5.3	27.9	0.0	27.9	9.8	11.1	9.5	8.8	0.0	10.3	10.3	10.3	
Service workers Employés du secteur des services	4	30000-	8.2	8.7	7.6	6.9	14.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	34999	70.5	81.0	58.2	41.4	50.0	33.3	50.0	50.0	0.0	90.0	100.0	75.0	75.0	75.0	
	2	15000-	4.1	2.7	5.7	6.9	7.1	6.7	0.0	0.0	0.0	10.0	0.0	25.0	25.0	25.0	
	1	17499	17.3	7.6	28.5	44.8	28.6	60.0	0.0	50.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Skilled crafts and trades workers Travailleurs qualifiés et artisans	4	30000-	20.0	33.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	34999	40.0	33.3	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	2	22500-															
	1	24999	40.0	33.3	50.0		100.0	0.0	100.0		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Semi-skilled manual workers Travailleurs manuels spécialisés	4	27500-	50.0	0.0	100.0		0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	29999															
	2	17500-															
	1	19999	50.0	100.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
Other manual workers Autres travailleurs manuels	4	25000-	7.7	29.6	1.9	0.0	0.0	0.0	20.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	3	27499	11.5	48.1	1.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	20.0	100.0	0.0	0.0	0.0	
	2	12500-	13.8	14.8	13.6	50.0	0.0	50.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	
	1	14999	66.9	7.4	82.5	50.0	0.0	50.0	80.0	50.0	100.0	80.0	0.0	0.0	0.0	100.0	

"APPENDIX NF-34B"



Comptroller General
of Canada

Contrôleur général
du Canada

Ottawa, Canada
K1A 1E4

Mr. J. Desmarais
Clerk
Senate Standing Committee
on National Finance
Room 704-A
Victoria Building
140 Wellington Ave.
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Desmarais:

Evaluation of Statutory Programs

At the March 28, 1990 hearing of the Senate Standing Committee on National Finance, Senator Stewart asked me the following question (page 10, official transcript):

"... So you have told us that the distinction between programs which are on a statutory basis and programs which are on what we call an annual basis does not make all that much difference. Could you tell us how many of your approximately 100 evaluation studies in the last year related to statutory programs?"

Before I get to Senator Stewart's question, I would like to describe the context. The expenditures listed in the government's 1990-1991 Expenditure Plan (Part II, chapter 1) can be divided into five groups, those associated, respectively, with:

- programs with no statutory expenditures component (funded on an annual basis) - 37.0% (\$54,677 million);
- carrying the national debt - 27.9% (\$41,150 million);

Canada

- 16 major statutory programs (listed in attachment), each with expenditures over \$100 million in 1990-1991 - 27.1% (\$39,957 million);
- routine statutory expenditures, such as the payment of employee benefits and pensions in all departments and the expenditures resulting from the transfer of tax points to the provinces; (these activities would only rarely, if ever, be the subject of evaluation) - 7.6% (\$11,179 million); and
- some 35 smaller statutory programs - 0.4% (\$630 million).

The general evaluation picture is that departments are required by Treasury Board to evaluate and report over time on the performance of all their programs - including statutory expenditure programs - where undertaking such evaluations would be material and cost-effective. They are also required, using these evaluations, to reconfirm, improve or otherwise adjust their programs.

For the 16 major statutory programs, we have assembled the following information from our files:

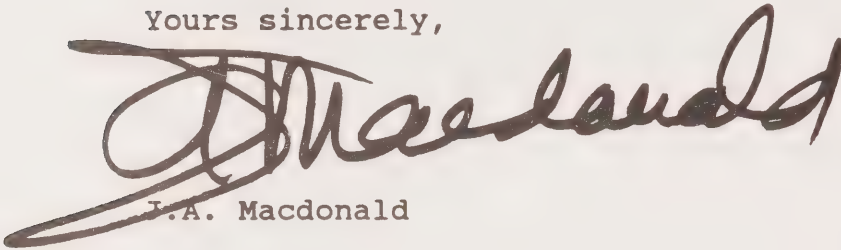
- 63% - 10 of the 16 - were evaluated internally or were the subject of a Royal Commission in the period 1985-1990, including two evaluated in 1989-1990;
- 44% - 7 of the 16 - of these programs have evaluations underway or planned for 1990-91; and
- 25% - 4 of the 16 - have evaluations planned for the period 1991-1993.

Details are provided in an attachment. In addition, it is possible that departments may have conducted other informal evaluations of some of these programs.

In all likelihood, similar evaluation coverage would be shown for the group of 35 smaller statutory programs. Hence, I believe that statutory programs are receiving appropriate attention from departmental evaluation.

I appreciate the committee's interest in this important matter.

Yours sincerely,

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J.A. Macdonald'. The signature is written over the typed name.

J.A. Macdonald

Attachment

ATTACHMENT

Program Evaluation Branch
Office of the Comptroller General
August, 1990

EVALUATION HISTORY FOR THE 16 MAJOR STATUTORY PROGRAMS

DEPARTMENT	PROGRAM	ESTIMATES 90-91 (\$million)	LAST EVALUATION	EVAL UNDERWAY/ PLANNED 90-91	EVAL PLANNED
AGR	Crop Insurance	233	89-90		94-95
	Western Grain Stabil'n	235	84-85		92-93
CIDA	Int. Fin'l Institutions	140	-	-	-
EDC*	Trade Development	399	-	-	-
EIC	UIC	2,889	Forget Royal Com.	90-91	
	Fishermen's Benefits	284	Forget Royal Com.	90-91	
FIN	Int. Development Assoc.	132	-	-	-
HWC	Family Allowances	2,663	86-87		91-92
	OAS	12,878	83-84	90-91	
	GIS	4,105	83-84	90-91	
	Spouses' Allow.	519	83-84	90-91	
	CAP	5,298	-	90-91	
	Health Insurance	6,869	-		91-92
SEC	Post-Secondary Educ'n	2,217	Johnson study	90-91	
	Costs of Stud. Loans	463	89-90		92-93
TC/NTA	Rail Grain Transport'n	633	-	-	-

* The Treasury Board policy on program evaluation does not apply to EDC, a Crown corporation.

«ANNEXE FN-34B»



Comptroller General
of Canada

Contrôleur général
du Canada

300 Laurier Avenue West
L'Esplanade Laurier
9th Floor, West Tower
Ottawa, Ontario K1A 1E4

300, avenue Laurier ouest
L'Esplanade Laurier
9^e étage, tour ouest
Ottawa (Ontario) K1A 1E4

613 957-7070
Facsimile: 613 952-8536

613 957-7070
Télécopieur: 613 952-8536

Le 31 août 1990

Monsieur J. Desmarais
Greffier
Comité sénatorial permanent
des finances nationales
Édifrice Victoria
Bureau 704-A
140, avenue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

OBJET: Évaluation des programmes législatifs

Monsieur,

À la séance du 28 mars 1990 du Comité sénatorial permanent des finances nationales, le sénateur Stewart m'a posé la question suivante (page 10, relevé officiel):

«(...) Vous nous avez donc dit que la distinction entre les programmes législatifs et ceux qui sont financés par des affectations de crédits annuels est assez mince. Pouvez-vous nous dire combien d'évaluations, sur la centaine que vous avez effectuées l'an dernier, portaient sur des programmes législatifs?»

Avant de m'étendre sur la question du sénateur Stewart, j'aimerais vous décrire un peu le contexte. Les dépenses figurant dans le Budget des dépenses du gouvernement pour 1990-1991 (partie II, chapitre 1) peuvent être réparties en cinq groupes, associés notamment avec:

- les programmes non législatifs (financés sur une base annuelle) - 37 p. 100 (54 677 millions de dollars);
- le fardeau de la dette nationale - 27,9 p. 100 (41 150 millions de dollars);

Canada

- les 16 principaux programmes législatifs (qui figurent sur la liste ci-jointe), pour lesquels on a engagé des dépenses supérieures à 100 millions de dollars en 1990-1991 - 27,1 p. 100 (39 957 millions de dollars);
- les dépenses législatives courantes, dont le versement des avantages sociaux et des prestations de pension des employés de tous les ministères, et les dépenses découlant du transfert des points d'impôt aux provinces; (ces activités ne font jamais, ou rarement, l'objet d'une évaluation) - 7,6 p. 100 (11 179 millions de dollars);
- les quelque 35 autres programmes législatifs de moindre envergure - 0,4 p. 100 (630 millions de dollars).

Le Conseil du Trésor exige que les ministères évaluent et justifient la performance de tous leurs programmes, y compris les programmes législatifs, lorsque les évaluations s'avèrent appropriées et rentables. Les ministères sont également tenus, en fonction des résultats des évaluations de renouveler, d'améliorer ou de rajuster leurs programmes.

Pour les 16 principaux programmes législatifs, nous avons rassemblé les données suivantes:

- 63 p. 100 - soit 10 programmes sur 16 ont été évalués au niveau interne ou ont été soumis à une commission royale durant la période allant de 1985 à 1990; deux de ces programmes ont été évalués en 1989-1990;
- 44 p. 100 - soit 7 programmes sur 16 sont en train d'être évalués ou sont censés l'être en 1990 - 1991;
- 25 p. 100 - soit 4 programmes sur 16 sont censés être évalués durant la période allant de 1991 à 1993.

Pour des précisions, veuillez vous reporter à la pièce annexe. De plus, il se peut que des ministères aient mené d'autres évaluations non officielles pour certains de ces programmes.

Il est fort probable que les 35 autres programmes législatifs de moindre envergure ont subi une évaluation semblable. À mon avis, les programmes législatifs sont suffisamment évalués.

Je remercie le Comité de l'attention qu'il a portée à cette question importante. Je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments distingués.

A large, stylized handwritten signature in dark ink, appearing to read 'J.A. Macdonald'. The signature is written over the printed name.

Pièce jointe

ANNEXE

Direction de l'évaluation de programmes
Bureau du contrôleur général
août 1990

L'ÉVALUATION DES 16 PRINCIPAUX PROGRAMMES LÉGISLATIFS

MINISTÈRE	PROGRAMME	BUD. DES DÉP. 90-91 (millions de \$)	DERN. ÉVAL.	ÉVAL. EN 90-91	ÉVAL PLANIFIÉE
ACDI	Instit. finan. interna.	140	-	-	-
AGR	L'assurance-récolte	233	89-90		94-95
	Stabil. grain de l'Ouest	235	84-85		92-93
EIC	Assurance-chômage	2,889	Com. Royale Forget	90-91	
	Prestations: pêcheurs	284	Com. Royale Forget	90-91	
FIN	Assoc. int. de dévelop.	132	-	-	-
SBSC	Allocations familiales	2,663	86-87		91-92
	Sécur. de la vieillesse	12,878	83-84	90-91	
	Supplém.: revenu garanti	4,105	83-84	90-91	
	Allocation. au conjoint	519	83-84	90-91	
	Rég. d'ass. pub. du Can.	5,298	-	90-91	
	Assurance-santé	6,869	-		91-92
SÉ	Enseign. postsecondaire	2,217	étude Johnson	90-91	
	Frais des prêts aux étu.	463	89-90		92-93
SEE*	Expansion. des export.	399	-	-	-
TC/ONT	Trans.: grain de l'Ouest	633	-	-	-

* La politique du Conseil du trésor en matière d'évaluation de programmes ne s'applique pas à la SEE, une société de la Couronne.

"APPENDIX NF-34C"



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0G5

July 12, 1990

Mr. John Desmarais
Clerk of the Senate Committee on National Finance
Room 704-A
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Mr. Desmarais:

Re: Bill C-51
(Our File No. I-224(1.2))

When Mr. Len Farber, Director, Tax Policy - Legislation Division, and I appeared before the Senate Committee on National Finance on June 13, 1990 when the Committee was examining Bill C-51, we were asked by Senator Simard to provide the Committee with information concerning the profile of tax debtors who have not been remitting source deductions.

We asked Revenue Canada, Taxation to provide us with the information requested by Senator Simard. I am enclosing a copy of a letter dated July 10, 1990 from Mr. B.J. Bryson, Acting Director of the Current Amendments and Regulations Division of Revenue Canada, Taxation, which provides the requested information. A French translation of Mr. Bryson's letter is also enclosed.

Yours sincerely,

Harold E. White
Legislative Counsel
Tax Counsel Division

cc: Mr. L. Farber
Mr. B.J. Bryson

Enclosures

Canada



Revenue Canada
Taxation

Revenu Canada
Impôt

Head Office

Bureau principal

July ¹⁰~~19~~, 1990

Your file / Votre référence

File No. / No. de dossier

Mr. H. White
Counsel
Tax Counsel Division
Tax Policy and Legislation Branch
Department of Finance
140 O'Connor Street
L'Esplanade Laurier
17th Floor, East Tower
Ottawa, Ontario

BY HAND

B. Allington
957-2064
F-3763

Dear Harold:

Re: Bill C-51 - Senate Committee

As requested in your letter of June 14, 1990, we are providing the following information to assist you in your response to Senator Simard.

Particulars of the closing inventory of unremitted source deduction accounts as at December 31st are as follows:

Year	#	\$
1986	53,239	344,111,627.
1987	49,049	319,948,350.
1988	51,792	333,609,589.
1989	53,083	384,569,535.

It has been estimated that approximately 60% of all unremitted source deductions are construction industry related. The second largest segment of non-remitters would appear to be in the hospitality industry, i.e. hotels, restaurants etc.

.../2

Ottawa, Ontario
K1A 0L8

Ottawa (Ontario)
K1A 0L8

Canada

Particulars of the provincial breakdown as to the number of employers and dollars outstanding as at December 31, 1989 are as follows:

Nfld.	1,206	\$ 10,391,779.
P.E.I.	291	1,036,730.
N.S.	1,486	8,791,314.
N.B.	1,147	5,757,036.
Que.	10,415	62,667,609.
Ont.	23,033	180,222,874.
Man.	1,164	5,825,632.
Sask.	1,524	7,927,092.
Alta.	5,610	42,316,018.
B.C.	7,207	59,633,451.
Total	<u>53,083</u>	<u>\$384,569,535.</u>

At this time there are no alternative solutions which are readily available to ensure remittance or collection of source deductions.

We hope you will find this information helpful.

Yours sincerely,



B.J. Bryson
Acting Director
Current Amendments and
Regulations Division

c.c.: Mr. R. Roy
Mr. D.S. Brown

«ANNEXE FN-34C»



Department of Finance
Canada

Ministère des Finances
Canada

Ottawa, Canada
K1A 0G5

le 12 juillet 1990

Monsieur John Desmarais
Greffier du Comité sénatorial
des finances nationales
Pièce 704-A
140, rue Wellington
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Objet : Projet de loi C-51
(N/Référence I-224(1.2))

Monsieur,

Lors de notre comparution devant le Comité sénatorial des finances nationales le 13 juin 1990 à l'occasion de l'étude du projet de loi C-51, M. Len Farber, directeur de la division de la Politique et de la Législation de l'impôt, et moi-même avons été priés par le Sénateur Simard de fournir au comité des renseignements sur les débiteurs fiscaux qui ne versent pas les retenues à la source qu'ils prélèvent.

Nous avons demandé à Revenu Canada, Impôt de nous fournir les renseignements utiles. Aussi, vous trouverez ci-joint une copie de la lettre que nous a envoyée, le 10 juillet 1990, M. B.J. Bryson, directeur par intérim de la division des Modifications courantes et des Règlements de Revenu Canada, Impôt. La traduction française de la lettre de M. Bryson est également jointe.

Canada

Espérant que ces renseignements vous seront utiles, je vous prie d'agréer, Monsieur, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le conseiller législatif
de la division du Droit
fiscal,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "Harold E. White". The script is cursive and fluid, with the first name "Harold" and last name "White" clearly distinguishable.

Harold E. White

c.c. M. L. Farber
M. B.J. Bryson

Pièces jointes

le 10 juillet 1990

Monsieur Harold White
Conseiller législatif
Division du droit fiscal
Direction de la politique et
de la législation de l'impôt
Ministère des Finances
140, rue O'Connor
L'Esplanade Laurier
17^e étage, Tour est
Ottawa (Ontario)

PAR PORTEUR

B. Allington
957-2064
F-3763

Objet : Projet de loi C-51 - Comité du Sénat

Cher Harold,

Comme suite à votre lettre du 14 juin dernier, voici les renseignements qui vous permettront de répondre au Sénateur Simard.

Le détail des comptes de retenues à la sources non versées au 31 décembre s'établit comme suit :

Année	Nombre	Montant (\$)
1986	53 239	344 111 627
1987	49 049	319 948 350
1988	51 792	333 609 589
1989	53 083	384 569 535

Nous estimons qu'environ 60 % de toutes les retenues à la sources non versées sont liées au secteur de la construction. Le secteur de la restauration et de l'hébergement semble occuper la deuxième position.

Le nombre d'employeurs et les sommes impayées, par province, au 31 décembre 1989 s'établit comme suit :

T.-N.	1 206	10 391 779 \$
Î.-P.-É.	291	1 036 730
N.-É.	1 486	8 791 314
N.-B.	1 147	5 757 036
Qc	10 415	62 667 609
Ont.	23 033	180 222 874
Man.	1 164	5 825 632
Sask.	1 524	7 927 092
Alb.	5 610	42 316 018
C.-B.	<u>7 207</u>	<u>59 633 451</u>
Total	53 083	384 569 535 \$

À l'heure actuelle, outre la saisie-arrêt améliorée, il n'existe aucun autre mécanisme qui puisse être facilement mis en oeuvre pour assurer le versement ou le recouvrement des retenues à la source.

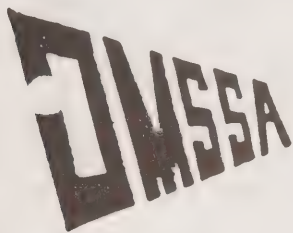
Espérant que ces renseignements vous seront utiles, je vous prie d'agréer, cher Harold, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le directeur par intérim de la
Division des modifications
courantes et des règlements,

B.J. Bryson

C.C. : M. R. Roy
M. D.S. Brown

"APPENDIX NF-34D"



ONTARIO MUNICIPAL SOCIAL SERVICES ASSOCIATION

☆

L'ASSOCIATION DES SERVICES SOCIAUX DES
MUNICIPALITÉS DE L'ONTARIO**RESOLUTION: REGARDING THE FEDERAL GOVERNMENT'S CAP ON THE CANADA
ASSISTANCE PLAN (C.A.P.)**

WHEREAS the Canada Assistance Plan (C.A.P.) has for 24 years served as a safety net for those in need and is publicly viewed as an integral part of Canada's social heritage, a "sacred trust" on behalf of society's most vulnerable members - children and the elderly as well as the physically and socially disadvantaged; and

WHEREAS as recently as 1984 the Neilson Report resulting from a Federal task force concluded that "every Canadian has a right to assistance as a last resort if no other assistance is available"; and

WHEREAS the C.A.P. provides the framework for major social welfare reform initiatives recently undertaken in Ontario, in a number of program areas; and

WHEREAS the Federal Government's announced intent to reduce Federal contributions to social assistance and other social programs is already adversely affecting the level of provincial and municipal support of these programs, upon which such service provision is predicated; and

WHEREAS from a service perspective OMSSA is opposed to a program of public restraint which is achieved at the expense of society's most vulnerable members - regardless of the province in which they reside; and

WHEREAS the proposed revisions to C.A.P. are buried within an omnibus bill, Bill C-69, designed to enact a Federal restraint program and as such the proposed revisions are unlikely to receive as full a public and parliamentary review as is warranted by the magnitude of the service impact which will result; and

WHEREAS the proposed C.A.P. reform and the issue of insufficient public input is currently before the British Columbia Court of Appeal;

THEREFORE BE IT RESOLVED that OMSSA recommend to the Federal Minister of Finance that consideration of C.A.P. as part of Bill C-69 be suspended pending the outcome of the British Columbia court action and be made a matter of separate review by the House; and

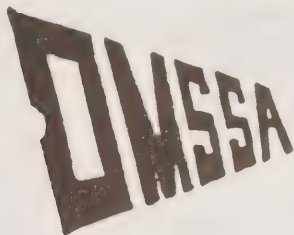
**RESOLUTION: REGARDING THE FEDERAL GOVERNMENT'S CAP ON C.A.P.
 continued**

FURTHER that since the proposed changes to C.A.P. violate the spirit of traditional Federal-Provincial co-operation established over the past 24 year period, OMSSA insist the matter be referred to a meeting of the Provincial and Federal Ministers responsible for Social Services to be convened forthwith; and

FURTHER that OMSSA urge that a national consultation process be held, including cross-Canada hearings in order to gather the opinions of all concerned parties on any proposed amendment to C.A.P.; and

FURTHER that OMSSA encourage its member municipalities and its affiliates to develop and submit to the Federal Government their own resolutions which support the spirit of this resolution.

Endorsed by OMSSA membership: June 4, 1990.



«ANNEXE FN-34D»

ONTARIO MUNICIPAL SOCIAL SERVICES ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DES SERVICES SOCIAUX DES
MUNICIPALITÉS DE L'ONTARIO

RÉSOLUTION: **CONCERNANT LE PLAFONNEMENT DES DÉPENSES DU RÉGIME
D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA (RAPC) DÉCRÉTÉ PAR LE
GOUVERNEMENT FÉDÉRAL**

ATTENDU QUE le Régime d'assistance publique du Canada (RAPC) a servi pendant 24 ans de filet de sécurité pour les citoyens démunis et est considéré par tous comme faisant partie intégrante du patrimoine social du Canada et comme constituant une "mission sacrée" entreprise au profit des membres les plus vulnérables de notre société, c'est-à-dire les enfants et les personnes âgées ainsi que les démunis sur les plans physique et social;

ATTENDU QUE le rapport Nielsen préparé par un groupe de travail fédéral concluait aussi récemment qu'en 1984 que chaque Canadien a le droit de bénéficier d'un dernier secours lorsqu'aucune autre aide n'est disponible;

ATTENDU QUE le RAPC fournit le cadre général pour d'importants projets de réforme entrepris récemment en Ontario dans un certain nombre de secteurs du domaine du bien-être social;

ATTENDU QUE le gouvernement fédéral a annoncé son intention de réduire les contributions qu'il verse au titre de l'aide sociale et d'autres programmes sociaux et que cette nouvelle a déjà eu un effet néfaste sur l'aide qu'accordent les gouvernements provinciaux et municipaux aux programmes permettant la prestation de ces services;

ATTENDU QUE, du point de vue des services, l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario est opposée à un programme de restrictions financières visant les membres les plus vulnérables de la société - peu importe la province où ils résident;

ATTENDU QUE les modifications que l'on propose d'apporter au RAPC sont dissimulées dans un projet de loi d'ensemble, le projet de loi C-69, conçu afin de promulguer un programme fédéral de restrictions et qu'il est donc peu probable que ces modifications proposées fassent l'objet d'un examen public et parlementaire aussi exhaustif que l'aurait justifié la diminution des services qui s'ensuivra; et

ATTENDU QUE la réforme du RAPC proposé et la question de la consultation insuffisante du public sont actuellement examinées par la Cour d'appel de la Colombie-Britannique;

IL EST PAR CONSÉQUENT DÉCIDÉ que l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario recommande au ministre fédéral des Finances que l'on suspende l'étude de la réforme du RAPC entreprise dans le cadre du projet de loi C-69 en attendant la décision du tribunal de la Colombie-Britannique et que cette réforme fasse l'objet d'un examen distinct par la Chambre;

QUE l'Association insiste pour que cette question soit étudiée lors d'une rencontre des ministres fédéral et provinciaux responsables des services sociaux qui sera organisée dans les plus brefs délais étant donné que les changements proposés au RAPC violent le traditionnel esprit de collaboration entre le gouvernement fédéral et les provinces qui a régné au cours des 24 dernières années;

QUE l'Association exhorte le gouvernement à entreprendre une consulta-nationale, qui prévoirait entre autres la tenue d'audiences partout au Canada, afin de connaître l'opinion de toutes les parties intéressées par les changements que l'on propose d'apporter au RAPC; et

QUE l'Association encourage les municipalités membres et les organismes affiliés à transmettre leur propre résolution au gouvernement fédéral afin d'appuyer l'esprit de la présente résolution.

Approuvé par les membres de l'Association des services de bien-être des municipalités de l'Ontario le 4 juin 1990.



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Department of Finance:

Guillaume Bissonnette, Director, Federal-Provincial Relations Division;

Frank W. Gregg, Assistant Director (Programs), Federal-Provincial Relations Division.

Du ministère des Finances:

Guillaume Bissonnette, directeur, Division des relations fédérales-provinciales;

Frank W. Gregg, directeur-adjoint, Division des relations fédérales-provinciales.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-90

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 4, 1990

Le jeudi 4 octobre 1990

Issue No. 35

Fascicule n° 35

Eleventh proceedings on:

Onzième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Beaudoin	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

“With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages)

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative.”

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 4, 1990
(42)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Castonguay, Comeau, Marsden, and Simard. (7)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J.D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 continued its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Public Service Commission:

Mrs. Mary J. Murphy, Executive Director, Corporate Management & Secretary General;

Mr. Avrim D. Lazar, Director General, Review.

Mr. Lazar made an opening presentation following which he and Mrs. Murphy responded to questions.

At a later date, officials of the Public Service Commission will provide written responses to questions asked by committee members.

At 12:25 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 4 OCTOBRE 1990
(42)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Beaudoin, Bolduc, Castonguay, Comeau, Marsden et Simard. (7)

Du Centre parlementaire: M. Edward J.D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité poursuit l'étude du Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins :

De la Commission de la fonction publique:

M^{me} Mary J. Murphy, directrice exécutive, Gestion ministérielle et secrétaire générale;

M. Avrim D. Lazar, directeur général, Revue.

M. Lazar fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec M^{me} Murphy.

À une date ultérieure, des fonctionnaires de la Commission de la fonction publique fourniront des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 12 h 55, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Thursday, October 4, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the 11th meeting of the committee to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

We have the pleasure to have as witnesses from the Public Service Commission Mrs. Mary J. Murphy, Executive Director, Corporate Management and Secretary General, and Dr. Avrim D. Lazar, Director General, Review. I understand that Mrs. Murphy has an opening statement.

Mrs. Mary J. Murphy, Executive Director, Corporate Management and Secretary General, Public Service Commission of Canada: Good morning, Mr. Chairman, honourable senators. We are pleased to be invited to appear before you today to discuss the Public Service Commission and our program evaluation function, which we regard as an integral part of our organization.

Our principal spokesman today will be Dr. Avrim D. Lazar who is in charge of the program evaluation function for the Commission. Without further ado, I call on Dr. Lazar.

Monsieur le président, nous sommes prêts à répondre à vos questions dans les deux langues officielles. Soyez confiant de nous poser des questions dans chacune des deux langues. Je vous remercie.

Dr. Avrim D. Lazar, Director General, Review, Public Service Commission of Canada: Mr. Chairman, the commission's basic reason for being is to ensure highly-competent, politically-neutral public servants. Our major instruments for doing this are identifying the best qualified individuals to be attracted to the public service and promoting those most able to assume more responsibility and providing training for public servants.

In our Staffing Programs Branch, we establish service-wide staffing policies and programs pursuant to the Public Service Employment Act and Regulations. The branch recruits and refers candidates from outside the public service, performs those staffing actions not delegated by the commission to departments, and monitors departmental staffing activities. It is also responsible for career and succession planning, recruitment and selection for the management category, and career counselling for those aspiring to and those within that category.

TÉMOIGNAGES

Le jeudi 4 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, il s'agit de la onzième réunion que tient le Comité pour examiner le Budget des dépenses déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Nous avons le plaisir d'avoir comme témoins aujourd'hui, de la Commission de la fonction publique, M^{me} Mary J. Murphy, directrice exécutive, Gestion ministérielle et secrétaire générale, ainsi que M. Avrim D. Lazar, directeur général, Revue. Je pense que M^{me} Murphy a une déclaration d'ouverture à faire.

Mme Mary J. Murphy, directrice exécutive, Gestion ministérielle, et secrétaire générale, Commission de la fonction publique du Canada: Bonjour, monsieur le président et honorables sénateurs. C'est avec plaisir que nous prenons la parole devant le Comité afin de traiter de la Commission de la fonction publique et de son rôle en matière d'évaluation de programmes, fonction qui, selon nous, fait partie intégrante de notre organisation.

Notre principal porte-parole aujourd'hui sera M. Avrim D. Lazar qui est responsable de la fonction d'évaluation de programmes au sein de la Commission. Sans plus tarder, je cède la parole à M. Lazar.

Mr. Chairman, we are prepared to answer your questions in both official languages. Please feel free to ask your questions in either French or English. Thank you.

M. Avrim D. Lazar, directeur général, Revue, Commission de la fonction publique du Canada: Monsieur le président, la principale raison d'être de la Commission est de constituer un effectif de fonctionnaires très compétents et apolitiques. Les principales mesures que nous prenons à cette fin consistent à trouver les personnes les plus qualifiées pour les attirer dans la fonction publique, à promouvoir les plus compétentes d'entre elles pour qu'elles assument plus de responsabilités et à offrir une formation aux fonctionnaires.

À la Direction générale des programmes de dotation, nous avons établi des programmes et des politiques de dotation pour tous les services conformément à la Loi et au Règlement sur l'emploi dans la fonction publique. La Direction générale recrute et présente des candidats de l'extérieur de la fonction publique, mène les activités de dotation non déléguées aux ministères et surveille celles qui le sont. En outre, elle est chargée de la planification de carrière et de la relève, du recrutement et de la sélection pour la catégorie de gestion, ainsi que de l'orientation professionnelle des membres de cette catégorie et des personnes qui aspirent à en faire partie.

[Text]

The Staffing Programs Branch sets selection standards, including those for language, and tests the language skills of candidates for and incumbents of bilingual positions. The branch is responsible for a number of programs and services delegated to the commission by the Treasury Board. Among these are work force adjustment, assistance to departments in human resource analysis, employment equity programs, the Career Assignment Program, Interchange Canada and the Business/Government Executive Exchange Program.

A second important function of the Public Service Commission is the audit function. The PSC conducts cyclical audits of staffing activities in government departments and agencies to ensure that they are carried out in accordance with the Public Service Employment Act. It also conducts special studies and project audits on specific aspects of the staffing system. In addition, examination of other personnel management functions on behalf of Treasury Board are integrated into the cyclical audits.

In addition to audits, the Public Service Commission establishes independent boards to hear appeals brought by public servants against alleged breaches of the act and regulations in such matters as appointment, promotion, demotion and release. Decisions of appeal boards are final and binding on the parties in an appeal and on the commission, and can be set aside only by the Federal Court of Canada. The PSC is also responsible for the investigation of complaints of irregularities in the staffing process that are not subject to appeal, for the investigation of complaints of personal harassment in the workplace, and for conciliating settlements where complaints are upheld.

The last major program area of the PSC is Training Programs which provide training and related support and consulting services to federal departments and agencies to help them meet the training and development needs of their employees. The training and related services cover the areas of language training and technical, middle management and professional skills training. The training and accreditation of personnel specialists have been delegated to the commission by the Treasury Board.

Turning to program evaluation, we believe it would be fair to say that the PSC is one of those organizations that uses program evaluation to great effect. Our Review Directorate uses a very responsive, participative approach, involving management in the studies and creating an environment in which constructive change is facilitated.

As for coverage, all PSC programs are subject to program evaluation. Like other government departments, we plan our evaluations on a five-year cycle. As you will see in the document that we have had distributed, a strong emphasis is placed on the reaction of client groups so we can ensure that our service is as responsive to the real needs as possible.

[Traduction]

La Direction générale fixe les normes de sélection, dont celles en matière de langues, et vérifie les compétences linguistiques des candidats aux postes bilingues et des titulaires de ces postes. Elle est aussi chargée d'un certain nombre de programmes et de services délégués à la Commission par le Conseil du Trésor. Parmi ceux-ci, mentionnons le réaménagement des effectifs, l'aide aux ministères en ce qui concerne l'analyse des ressources humaines, les programmes d'équité en matière d'emploi, le programme Cours et affectations de perfectionnement, Échanges Canada et le programme d'Échange de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale.

La vérification constitue une deuxième fonction importante de la Commission de la fonction publique. La CFP procède à des vérifications périodiques des activités de dotation dans les ministères et organismes fédéraux afin de s'assurer qu'elles sont exécutées conformément à la Loi sur l'emploi dans la fonction publique. Elle réalise aussi des études spéciales et des vérifications de projet portant sur des aspects particuliers du système de dotation. En outre, l'examen d'autres fonctions de gestion du personnel au nom du Conseil du Trésor est aussi intégré dans les vérifications périodiques.

Outre les vérifications, la Commission crée aussi des comités indépendants pour entendre les appels interjetés par des fonctionnaires au sujet d'infractions présumées à la Loi et au Règlement et liées par exemple aux nominations, aux promotions, aux rétrogradations et aux renvois. Les décisions des comités sont finales et lient les parties en cause de même que la Commission, et elles ne peuvent être cassées que par la Cour d'appel fédérale. La CFP doit aussi faire enquête à la suite de plaintes d'irrégularités dans le processus de dotation qui ne peuvent faire l'objet d'un appel, examiner les plaintes de harcèlement en milieu de travail et participer, par voie de conciliation, au règlement des plaintes reçues.

Le dernier grand secteur d'activité de la Commission réunit les Programmes de formation qui assurent des services de formation, des services de soutien connexes et des services de consultation aux ministères et organismes fédéraux afin de les aider à répondre aux besoins de formation et de perfectionnement de leurs employés. Les services de formation et de soutien connexes portent sur la formation linguistique, technique et professionnelle ainsi que sur la formation des cadres intermédiaires. Le Conseil du Trésor a délégué à la Commission la responsabilité de la formation et de l'accréditation des spécialistes du personnel.

En ce qui a trait à l'évaluation de programmes, à notre avis, il serait juste de dire que la CFP est une des organisations qui utilisent cette fonction à bon escient. La Direction de la revue adopte une approche très souple et participative selon laquelle les gestionnaires prennent part aux études, et où l'on crée un lieu favorable à des modifications constructives.

Quant à leur portée, tous les programmes de la CFP font l'objet d'une évaluation. À l'instar des autres ministères fédéraux, nous planifions nos évaluations selon un cycle de cinq ans. Vous constaterez dans le document qui vous a été distribué que nous accordons beaucoup d'importance à la réaction

[Text]

Over the last several years we have focused evaluation on the major instruments we have for ensuring a competent public service—recruitment and training—and the major instruments we use to ensure fairness in staffing are employment equity programs, appeals and investigations.

Overall, evaluation has been used positively and constructively as a management tool to find ways to better meet our responsibilities to Parliament and our objectives as an organization. We have systematically isolated those areas where there was reason to believe that change might be desirable, and in each case initiated the change process with a rigorous and objective examination of the continued relevance of our activities, their impacts and possible avenues for improvement. Because the evaluations were requested as the first step in a change process, they have been given a great deal of attention, and their recommendations have set the direction for significant changes as to how the commission approaches its mandate.

In light of the recent appointment of our chairman to Deputy Minister of Transport Canada, program evaluation was only brought to being in the commission shortly before Madame Labelle was appointed chairman. She has used it in a very specific manner. The chairman came to the commission with an idea of things she would like to see improved. She thought there were many areas where the effectiveness of the commission could be increased. She set up a five-year agenda, which has just been completed, focusing on those areas where she thought it would be most important to change the commission's operations. Rather than rush into change, in each case she asked the evaluation unit to go ahead and take a critical and objective look at the function to give her the most objective and rigorous analysis possible respecting what was working and what was not working.

Using the evaluations, Madame Labelle got the executive directors—since we are not a department we do not have deputy ministers—involved in the evaluations so that they would feel some ownership and use them as an agenda for the change process. It has been quite a fascinating exercise. It is evaluation that is client driven. It has been an interesting exercise of evaluation and has acted as a stimulus to the change process in government. It has been reasonably successful.

The areas which the former chairman felt were of greatest concern, because of her mandate of ensuring a competent public service, at the beginning were recruitment and training. Obviously, who you take into the government has an enormous effect on the competence of public servants. Similarly, how they are trained after they are accepted into the government is

[Traduction]

des groupes clients afin de nous assurer que nos services correspondent le plus possible aux besoins réels.

Depuis plusieurs années, nous concentrons nos évaluations sur les deux principaux instruments dont nous disposons pour garantir une fonction publique compétente: le recrutement et la formation; d'autre part, les principaux mécanismes auxquels nous avons recours pour garantir des mesures de dotation équitables sont les programmes d'équité en matière d'emploi, les appels et les enquêtes.

Dans l'ensemble, l'évaluation a été utilisée de façon utile et constructive comme instrument de gestion pour trouver des façons de mieux nous acquitter de nos responsabilités envers le Parlement et d'atteindre les objectifs de notre organisation. Nous avons systématiquement isolé les secteurs où nous avions lieu de croire qu'un changement serait souhaitable, et dans chaque cas, nous avons entamé le processus de changement par un examen rigoureux et objectif de la pertinence de nos activités, de leur incidence et des possibilités d'amélioration. Étant donné que les évaluations constituaient la première étape d'un processus de changement, nous leur avons accordé beaucoup d'attention et les recommandations qui en ont découlé ont pavé la voie à des changements importants dans la façon dont la Commission remplit son mandat.

En raison de la nomination récente de notre président au poste de sous-ministre de Transport Canada, l'évaluation de programmes n'est véritablement entrée en vigueur à la Commission que peu de temps avant la nomination de M^{me} Labelle au poste de présidente. Elle a utilisé cette fonction de façon très précise. La présidente est arrivée à la Commission avec certaines idées quant aux améliorations qu'elle souhaitait apporter. Selon elle, il était possible d'accroître l'efficacité de la Commission dans de nombreux secteurs. Elle a établi un programme quinquennal, qui vient à peine de prendre fin, en mettant l'accent sur les secteurs où, selon elle, il était essentiel que la Commission adopte d'autres méthodes de fonctionnement. Au lieu d'apporter ces modifications à la hâte, elle a demandé à chaque fois à la Section de l'évaluation d'effectuer un examen critique et objectif de cette fonction, de façon à lui fournir un rapport le plus objectif et le plus précis possible quant aux faiblesses et aux lacunes du système.

En se fondant sur ces évaluations, M^{me} Labelle a demandé aux directeurs exécutifs—nous n'avons pas de sous-ministres puisque la CFP n'est pas un ministère—de participer aux évaluations, de façon à ce qu'ils se sentent concernés et qu'ils les utilisent comme point de départ au processus de changement. Cet exercice s'est révélé tout à fait fascinant. Les évaluations sont axées sur les besoins des clients. Ce processus d'évaluation s'est révélé très intéressant et il a contribué à stimuler le processus de changement au sein du gouvernement. Les résultats ont été relativement positifs.

Compte tenu de son mandat, c'est-à-dire garantir une fonction publique compétente, l'ancien président s'était sur tout préoccupé du recrutement et de la formation. De toute évidence, le choix des personnes que l'on recrute pour le gouvernement a une énorme incidence sur la compétence des fonctionnaires. De même, les cours de formation qu'elles reçoivent après avoir été engagées par le gouvernement sont très impor-

[Text]

very important. So we focused our initial evaluation effort in those areas.

At the same time, the commission has a strong responsibility in the areas of fairness, administrative due process and employment equity, so we performed a fairly intensive and comprehensive evaluation of those areas to ensure we were headed in the right direction.

That completes our opening comments, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you I call upon Senator Marsden.

Senator Marsden: I would like to thank the witnesses for the material they provided to us. It is helpful indeed. Have you had an opportunity to read the previous testimony of this committee?

Dr. Lazar: I cannot claim to have read it in detail, but I did go through it.

Senator Marsden: So you are generally familiar with it?

Dr. Lazar: I have some sense of direction, yes.

Senator Marsden: As you know, serious questions have been raised about the usefulness of program evaluation in what you might call line departments. In my judgement what you have accomplished in the PSC is very effective, and I would like to ask either of you whether you think program evaluation is most useful in your setting, given the nature of your tasks, or in some of the line departments of government?

Dr. Lazar: My fundamental view is that evaluation is there to be used. It is different from research or other investigations because your objective is for something to be better for the public or the government. The reason the public service is there is to provide service to the public and advice to government. Unless the evaluation results in significant change, then a lot of money and time will have been spent with little effect. So I do not think good evaluation is good only because it is rigorous, objective or independent. It is only good if someone actually uses it.

If you look at the literature on evaluation, a lot of it focuses on the problem of implementation. When we start an evaluation at the commission, we ask "Why are there so many problems with implementation?" We looked at the changed literature because there is a significant body of writing on how organizations change. It seemed to contradict the traditional evaluation literature. The evaluation literature takes an accountability model and works on the assumption that if you could hold these bureaucrats accountable, they would become effective.

My experience and that of most public servants is that everyone wants to be more effective. No one cares more about wanting to find better ways of doing their job. People who spend all day, part of the night and most of the weekends

[Traduction]

tants. Nous avons donc concentré nos activités initiales en matière d'évaluation sur ces secteurs.

D'autre part, de lourdes responsabilités incombent à la Commission en matière de justice, de justes procédures administratives et d'équité en matière d'emploi; nous avons donc effectué une évaluation intensive et globale de ces secteurs pour nous assurer que nous nous dirigeons dans la bonne direction.

Voilà qui conclut notre déclaration d'ouverture, monsieur le président.

Le président: Je vous remercie. Je donne la parole au sénateur Marsden.

Le sénateur Marsden: Je tiens à remercier les témoins de la documentation qu'ils nous ont fournie et qui nous est très utile. Avez-vous eu l'occasion de lire les témoignages que notre Comité a déjà reçus?

M. Lazar: Je ne prétends pas les avoir lus en détail, mais je les ai survolés.

Le sénateur Marsden: Vous en connaissez donc assez bien le contenu?

M. Lazar: J'ai une assez bonne idée d'ensemble, en effet.

Le sénateur Marsden: Comme vous le savez, de sérieuses questions ont été soulevées au sujet de l'utilité de l'évaluation de programmes dans ce que l'on pourrait appeler les services d'exécution. A mon avis, les initiatives prises par la CFP sont très efficaces et je voudrais demander à l'un ou l'autre d'entre vous si l'évaluation de programmes est très utile dans votre cadre de fonctionnement, compte tenu de la nature de vos tâches, ou dans certains des ministères opérationnels?

M. Lazar: Je suis convaincu que l'évaluation existe pour être utilisée. Elle est différente de la recherche ou d'autres formes d'enquêtes, car l'objectif est d'améliorer les services, tant pour le public que pour le gouvernement. La fonction publique est là pour fournir des services au public et conseiller le gouvernement. Si l'évaluation n'entraîne pas des changements importants, on aura dépensé beaucoup de temps et d'argent à mauvais escient. C'est pourquoi je ne pense pas qu'une bonne évaluation est utile uniquement parce qu'elle est stricte, objective et indépendante. Elle n'est utile que si quelqu'un s'en sert véritablement.

Si vous lisez la documentation disponible sur la fonction d'évaluation, on parle beaucoup du problème de la mise en vigueur. Lorsque nous entamons une évaluation à la Commission, nous nous posons la question suivante: Pourquoi la mise en vigueur pose-t-elle tant de problèmes? Nous avons examiné la nouvelle documentation car il y a beaucoup de publications en tout genre sur les changements organisationnels. Il semble y avoir certaines contradictions avec la documentation traditionnelle concernant les évaluations. Celles-ci proposent un modèle d'imputabilité et se fondent sur l'hypothèse que si l'on oblige les bureaucrates à rendre des comptes, ils deviendront efficaces.

D'après mon expérience personnelle que partagent la plupart des fonctionnaires, tout le monde veut être plus efficace. L'objectif de chacun est de trouver de meilleures façons d'assumer ses tâches. Les gens passeront toute la journée, une partie

[Text]

working on something want to succeed. So it is not a lack of accountability or discipline that leads to many programs not being as effective as possible; it is often a lack of a way of doing it. So we decided that we would make evaluation a way of providing help to managers rather than a way of holding them accountable, because our managers want to do better. There was no lack of desire anywhere in the commission—and I think anywhere in government—to improve the effectiveness of programs, but there was not always a clear vision of what was wrong and how it could be fixed.

Since the change literature said that the way to get people to change is to get them involved, we decided that we would work with, rather than on, management. We would try to be an instrument of management in the change process. Some people might say "Did this compromise your independence or objectivity?" The answer was no. We could not be useful to management unless we told them the truth. There are many people in the government willing to tell people everything is fine. The only way we would have a role that would be significant in the change process would be to provide a frank and full description of how things are operating.

I can say without hesitation that many of our evaluations are sufficiently negative, so that anyone reading them would not doubt that we were independent of the people we evaluated. I am getting to your question in a roundabout manner.

The next question is "Could this work in a line department?" The answer is yes. The ministers and deputy ministers in line departments are as committed as any other public official to finding ways of doing a better job. Often what is required in order to find those ways is an objective, independent assessment of what is happening out there: what are the impacts of the program? What is stopping it from being effective? What are the unintended consequences? An evaluation can do that, but it has to be done in a way that meets the information needs of the client.

That brings me to the second aspect of independence. I described independence in terms of our ability to tell the truth, but I do not think independence involves being independent of the people responsible for the change process. I do not think it means isolating yourself and engaging in your own inquiry without any sense of who will be using the results.

Senator Marsden: What you have said is helpful, but perhaps I could ask you to expand in this sense: Last week the committee had representatives from CEIC before it. Let me say at the outset that I think their job is almost impossible. First, it changes all the time, and, second, they have little control over issues such as refugees; so I am not being critical of what they do.

[Traduction]

de la nuit et la plupart des fins de semaine à travailler sur un projet ou autre qu'ils veulent mener à bien. Si de nombreux programmes ne sont pas aussi efficaces qu'ils pourraient l'être, ce n'est pas faute d'une obligation de rendre compte ou de discipline, mais c'est souvent parce que les mécanismes permettant d'atteindre l'objectif poursuivi n'existent pas. Nous avons donc décidé d'utiliser l'évaluation en vue d'aider les gestionnaires plutôt que de les obliger à rendre compte, parce que nos gestionnaires veulent obtenir de meilleurs résultats. Qu'il s'agisse de la Commission ou des autres secteurs du gouvernement, tout le monde souhaite vivement améliorer l'efficacité des programmes, mais on n'a pas toujours une idée précise des problèmes et de la façon d'y remédier.

Étant donné qu'il était dit dans la documentation pertinente que faire participer les intéressés était une incitation au changement, nous avons décidé de travailler en collaboration avec la direction plutôt qu'en lui formulant des recommandations. Nous voulions essayer d'être un outil de gestion dans le cadre de processus de changement. Certains diront peut-être: «Cela a-t-il compromis votre indépendance ou votre objectivité?» La réponse est non. Nous ne pouvions être d'aucune utilité à la direction si nous ne lui disions pas la vérité. Bien des gens au gouvernement souhaitent dire à la population que tout va bien. Si nous voulions jouer un rôle important dans le processus de changement, il nous fallait décrire de façon objective et approfondie la façon dont le système fonctionne.

Je peux dire sans hésiter que bon nombre de nos évaluations sont assez négatives pour que ceux qui lisent soient convaincus de notre indépendance par rapport aux personnes visées par l'évaluation. Je réponds à votre question en tournant autour du pot.

La question suivante est: «Ce système pourrait-il fonctionner dans un service d'exécution?» La réponse est oui. Les ministres et sous-ministres des ministères d'exécution sont aussi déterminés que les autres responsables du secteur public à trouver des moyens de faire mieux. A cette fin, il faut souvent faire une évaluation objective et indépendante de la situation: Quelles sont les répercussions du programme? Qu'est-ce qui l'empêche d'être efficace? Quelles sont les conséquences imprévues? Une évaluation peut permettre de répondre à ces questions, mais elle doit être faite de façon à satisfaire les besoins du client en matière d'information.

Cela m'amène au deuxième aspect de l'indépendance. J'ai décrit l'indépendance en fonction de notre capacité de dire la vérité, mais cela n'implique pas une totale autonomie par rapport aux responsables du processus de changement. L'indépendance ne signifie pas s'isoler des autres et se livrer à ses propres recherches sans avoir la moindre idée sur la ou les personnes qui utiliseront ces résultats.

Le sénateur Marsden: Vos remarques nous sont utiles, mais j'aimerais vous demander d'approfondir quelque peu en vous fondant sur ce qui suit: La semaine dernière, le Comité a entendu des représentants de la CEIC. Permettez-moi de dire tout d'abord que leur tâche me paraît presque impossible à réaliser. Tout d'abord, les activités changent tout le temps et, en second lieu, les responsables n'exercent guère de contrôle

[Text]

In terms of program evaluation, their concern was for efficiency. You have not used that word and you are dealing with the human resource question. I would argue that they are also dealing with a human resource question. "Efficiency", which is an auditing term, may be useful in some ways, but I wonder if it is useful in conjunction with program evaluation. In part you have already answered the question, but I wonder if you could specifically take on that aspect.

Dr. Lazar: Sure. Our experience in trying to separate efficiency, effectiveness, mandate, economy — any of those management values — is that it works better in textbooks than it does in reality. The separation of efficiency from effectiveness turns out to be a muddled thing when you actually get into the bowels of a program. We did not talk about efficiency because we felt that the proper focus of evaluation is on effectiveness; but our review unit has what we call special reviews, which is a management consulting unit, comprehensive audit and evaluation.

Our clients are not interested in an evaluation, audit or review; they are interested in how to make things work properly. When we go in, we try to find the answers. Occasionally we have been told to go in and do an efficiency audit. Then we find that the problem is not efficiency, it is just that the program has not been thought through. The reason programs seem inefficient is because they do not know where they are going. Occasionally we try to do an evaluation, assuming, because of everything we have heard, there are serious effectiveness problems. However, it turns out they are effective but have a problem with their public image. So the world of programs does not separate these things as neatly as we would like.

The degree to which the questions of efficiency and effectiveness are open to change might differ dramatically from department to department and from program to program. If a programming direction is a matter of political policy and if there is no client for information to question that political policy, then it would be natural to expect an evaluation to provide information where there is a client and some hope of being useful, which might be an efficiency question and part of the situation in other departments. It comes back to what I said earlier. If you are to be useful, you have to have a sense of what your client can use. The most effective evaluation units in town have all chosen to read the willingness of their clients to act on certain sorts of information. I think that is both legitimate and desirable.

Senator Marsden: On page 18 of the material you provided to us you talk about the levers for affecting the representation of the public service. You are introducing a sponsor and a ser-

[Traduction]

sur des questions comme celle des réfugiés; je ne suis donc pas en train de critiquer leur travail.

En ce qui a trait à l'évaluation de programmes, ils se sont dits préoccupés par l'efficacité. Vous n'avez pas utilisé ce terme et vous traitez de la question des ressources humaines. Selon moi, la CEIC s'occupe également de ressources humaines. «Efficacité», terme utilisé dans le domaine de la vérification, peut être utile à certains égards, mais je me demande s'il l'est dans le cadre de l'évaluation de programmes. Vous avez déjà répondu à la question, mais j'aimerais que vous nous en disiez un peu plus sur ce point.

M. Lazar: Certainement. Nous avons constaté que lorsqu'on essaie d'établir une distinction entre l'efficacité, l'efficacités, le mandat, l'économie—autant de valeurs de gestion—les résultats sont bien meilleurs dans les ouvrages de référence que dans la réalité. La distinction entre efficacité et efficacité se révèle assez confuse lorsqu'on aborde véritablement les éléments fondamentaux d'un programme. Nous n'avons pas parlé d'efficacité car, à notre avis, l'évaluation doit se concentrer sur l'efficacité; toutefois, dans notre Direction de la revue, il existe ce que nous appelons les revues spéciales, c'est-à-dire une section de consultation de gestion, la vérification intégrée et l'évaluation.

Nos clients ne s'intéressent pas à l'évaluation, à la vérification ou à la revue; ils veulent savoir comment assurer le bon fonctionnement de leurs services. Lors de nos visites, nous essayons de trouver les réponses. A l'occasion, on nous a demandé d'effectuer une vérification en matière d'efficacité. Nous constatons alors que l'efficacité n'est pas à l'origine du problème, mais plutôt le fait que l'on n'a pas suffisamment réfléchi au programme lors de sa conception. Si les programmes semblent inefficaces, c'est parce que les responsables ne connaissent pas leur objectif final. A l'occasion, nous essayons d'effectuer une évaluation en partant du principe, compte tenu de tout ce que nous avons entendu, qu'il se pose de graves problèmes en matière d'efficacité. Toutefois, il s'avère que les programmes sont efficaces mais qu'ils sont mal perçus par le public. Dans le monde des programmes, donc, ces éléments ne sont pas aussi distincts que nous le souhaiterions.

La mesure dans laquelle les questions d'efficacité et d'efficacité sont susceptibles d'évoluer peut être très différente d'un ministère à l'autre et d'un programme à l'autre. Si l'orientation des programmes est une question de politique et si aucun client ne cherche à mettre en cause cette politique, il est tout naturel de s'attendre qu'une évaluation fournisse des renseignements lorsqu'il y a un client et qu'elle présente quelque utilité, ce qui pourrait être une question d'efficacité et une partie du problème dans d'autres ministères. Cela nous ramène à ce que j'ai dit plus tôt. Si l'on veut être utile, il faut connaître les besoins de ses nouveaux clients. Les sections d'évaluation les plus efficaces en ville ont toutes décidé de tenir compte des souhaits de leurs clients pour essayer de recueillir certains renseignements. A mon avis, ce principe est à la fois justifié et souhaitable.

Le sénateur Marsden: A la page 21 du document que vous nous avez remis, vous parlez des moyens qui s'offrent à la CFP pour modifier la représentation au sein de la fonction publique.

[Text]

ies of attitudinal training workshops for government managers across Canada. The workshops deal with attitudes with respect to the employment of disabled and aboriginal people. In the useful new report "Beneath The Veneer" one of the major conclusions is that if you want employment equity to work, management has to change a great deal.

Could you expand a little on the relationship between program evaluation as a component of what is going on in government departments, not only in your own, and this obstacle of changing the hearts and minds of managers, who are really being rewarded for other things in the system?

Specifically, do you think program evaluation has any role to play in that process of change, since you have suggested that it might? Second—and this is part of a more general question, but let me make it specific in this case—there is a great deal of political urgency here, for reasons that we all understand. To what extent do you think the political urgency of incorporating aboriginal people and people with disabilities into the public service will overwhelm the process of change that might go on at a slower pace inside government?

Dr. Lazar: Beginning with the extent to which program evaluation may play a role in the process of sensitizing managers so that the climate would be more open to a diverse workforce, certainly if there is a lack of acceptance of the need for doing this, then an evaluation can provide objective, well reasoned, neutral information about the current situation—information which might be used as a stimulus for the change process.

In addition, if there are various competing approaches as to how to do it, each of them could be monitored or evaluated as they were tried so that we would know which are working best and could, perhaps, shift most of our energies into using the one that does work best.

If there is general agreement that we have to get going, then I would be hesitant to launch an expensive, time consuming evaluation to prove that we have to get going. I think enough studies have been done to indicate that we have to do something about attitudes if we are ever to make serious progress. Perhaps an evaluation for that purpose would not be of maximum benefit.

There have, however, been many studies done as to what works and what does not work. I would be very careful not to put resources that could be used in the actual change of attitudes into a study of what works and what does not work.

Perhaps, however, there are areas in which we still have questions—I cannot claim to be an expert—and in those areas you may want to use evaluations to determine what is happening.

I suppose a third element might be that we may set up milestones that we could check in two, three or four years so as to

[Traduction]

Vous parlez de l'introduction et du parrainage d'une série d'ateliers à l'intention des gestionnaires fédéraux, à l'échelle du Canada, afin de transformer les attitudes face à l'emploi d'autochtones et de personnes handicapées. Selon l'une des principales conclusions du nouveau rapport fort utile intitulé «Au delà des apparences», les gestionnaires doivent modifier considérablement leur attitude si l'on veut assurer le succès de l'équité en matière d'emploi.

Pourriez-vous approfondir un peu la question du rapport entre l'évaluation de programmes en tant qu'élément des mesures que prennent les ministères fédéraux, et pas seulement la Commission, et cet obstacle que constitue le changement d'attitude fondamental des gestionnaires qui, en réalité, sont récompensés pour d'autres choses dans le cadre du système?

Plus précisément, pensez-vous que l'évaluation de programmes joue un rôle quelconque dans ce processus de changement, puisque vous avez laissé entendre que c'était peut-être le cas? En second lieu et cela relève d'une question de portée plus générale, mais je vais essayer d'être précise en l'occurrence—la situation présente une grande urgence au plan politique, pour des raisons que nous comprenons tous. Dans quelle mesure, à votre avis, l'urgence politique de l'intégration des autochtones et des personnes handicapées dans la fonction publique va-t-elle prendre le pas sur le processus de changement qui pourrait s'effectuer plus lentement au sein des services gouvernementaux?

M. Lazar: Pour ce qui est tout d'abord du rôle que joue l'évaluation de programmes pour sensibiliser les gestionnaires de sorte qu'ils soient plus enclins à constituer des effectifs variés, il est évident que si l'on rejette ce principe, l'évaluation peut alors fournir des renseignements objectifs, réfléchis et neutres sur la situation actuelle—renseignements qui pourront stimuler le processus de changement.

En outre, s'il existe diverses démarches pour atteindre ce but, chacune d'entre elles pourrait être mise à l'essai et faire alors l'objet d'un contrôle ou d'une évaluation; nous pourrions ainsi déterminer celles qui donnent les meilleurs résultats et concentrer éventuellement tous nos efforts sur leur application.

Si tout le monde est d'accord pour entreprendre ce processus, j'hésiterai, à entamer une évaluation onéreuse et fastidieuse en vue de prouver que nous devons agir. Un nombre suffisant d'études ont été effectuées qui prouvent que nous devons faire quelque chose pour modifier les attitudes si nous voulons vraiment faire de sérieux progrès. Une évaluation à cette fin ne servirait pas à grand-chose.

Un grand nombre d'études ont toutefois été faites pour déterminer les activités utiles et celles qui ne le sont pas. Il faut prendre garde à ne pas consacrer des ressources qui pourraient servir à favoriser réellement un changement d'attitude à une étude sur les résultats des diverses activités.

Il existe peut-être toutefois des secteurs dans lesquels nous continuons à nous poser des questions—je ne prétends pas être un expert—et dans ces cas-là, il faudra peut-être avoir recours aux évaluations pour déterminer la situation.

En troisième lieu, nous pourrions peut-être fixer des points de repère que nous pourrions vérifier dans deux, trois ou quatre

[Text]

use this as a sort of monitoring device, both so that we could see where we are going and as a stimulus to action.

As to the second question—

Senator Marsden: Would you allow me to interrupt? I want to come back to that. On this employment equity question, you do hear appeals?

Dr. Lazar: Yes.

Senator Marsden: There are many allegations made that, for example, people with disabilities are hired into the public service on short-term contracts and have very few opportunities to get into the regular career stream. I am not evaluating those claims, but we all hear them all the time.

Because you both hear appeals and are familiar with the employment equity program, do you think the presentation of facts through evaluation has really had any impact on management practices—and I am speaking now of middle range management in the public service—or is it something else that has to happen?

Dr. Lazar: In terms of employment equity I would say yes, but not as much as one would have hoped for. Certainly it has had a fairly strong indirect effect in that those responsible for these programs—the Treasury Board, the commission, the deputy ministers and certain ADMs—have given those facts a great deal of attention. They have launched initiatives in their own departments aimed at tying the rest of management to these issues.

Has it had a direct effect on all of the managers? No, I do not think so. Managers have “in” baskets this high. In the Department of Fisheries, for example, you have to count fish as well as a million other things. It is difficult to get to the top of a person's consciousness when he is in the trenches.

But it has had an indirect effect through those responsible for these areas because of the initiatives. More and more workshops are going on as a result of those facts. I will not underestimate the impact of putting cold numbers to these things. It puts them in relief.

Senator Marsden: Just to remind my colleagues of this, if they have not had a chance to read beneath the veneer, this was a report which really was begun through our new colleague, Senator Carney. In her foreword to it, she stated: “Did I hit a glass ceiling? You bet I did!” I think that is a fairly direct message to public servants.

Could you come back to the other question? Part of the reason why we got started on this study was because a whole series of programs in women's centres was cancelled. I asked whether those programs were cancelled because program evaluation said that they would not do the job, or whether they were cancelled for other reasons. I do not expect you to answer that question, but the question I put earlier is in a more general form.

[Traduction]

ans, en tant qu'instrument de contrôle, à la fois pour savoir où nous en sommes et pour stimuler l'initiative.

Quant à la deuxième question . . .

Le sénateur Marsden: Me permettez-vous de vous interrompre? Je voudrais revenir sur ce point. En ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi, recevez-vous des appels?

M. Lazar: Oui.

Le sénateur Marsden: Bien des gens allèguent que, par exemple, les personnes handicapées sont engagées à la fonction publique en vertu de contrats à court terme et qu'elles ont très peu de possibilités pour véritablement faire carrière. Je ne sais pas dans quelle mesure ces allégations sont fondées, mais nous les entendons formuler continuellement.

Étant donné que vous entendez les appels et que vous connaissez bien le programme d'équité en matière d'emploi, pensez-vous que la présentation des faits grâce à l'évaluation a vraiment eu une incidence sur les méthodes de gestion—je veux parler des cadres intermédiaires de la fonction publique—ou ce résultat ne s'est-il pas produit encore?

M. Lazar: En ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi, je répondrais que cela s'est produit, mais pas de façon aussi générale qu'on l'aurait souhaité. Il est certain que l'évaluation a eu une incidence indirecte assez importante dans la mesure où les responsables de ces programmes—le Conseil du Trésor, la Commission, les sous-ministres et certains sous-ministres adjoints—ont accordé beaucoup d'attention à ces faits. Ils ont lancé des initiatives dans leur propre ministère en vue de s'assurer la collaboration des autres gestionnaires.

Quant à l'incidence directe sur l'ensemble des gestionnaires, non, je ne pense pas qu'il y en ait eu. Les gestionnaires ont des piles de courrier dans leur panier d'entrées. Au ministère des Pêches, par exemple, il faut compter le poisson ainsi qu'un million d'autres choses. Il est difficile de mobiliser l'attention d'une personne lorsqu'elle travaille sur le terrain.

Toutefois, ce processus a eu un effet indirect par l'entremise des responsables de ce secteur en raison des initiatives qui ont été prises. Un nombre croissant d'ateliers sont organisés en raison des faits nouveaux. Il ne faut pas sous-estimer l'importance de chiffrer ces initiatives. Cela les fait ressortir.

Le sénateur Marsden: Pour la gouverne de mes collègues, s'ils n'ont pas eu l'occasion de lire «au delà des apparences», je signale qu'il s'agit d'un rapport dont nous devons l'initiative à notre nouveau collègue, le sénateur Carney. Lorsqu'elle l'a présenté, elle a déclaré ceci: «Me suis-je heurtée à un plafond de verre? Bien sûr! Vous vous en doutez!» Je pense qu'il s'agit là d'un message assez direct adressé aux fonctionnaires.

Pourriez-vous revenir sur l'autre question? Si nous avons entamé cette étude, c'est en partie parce que toute une série de programmes en vigueur dans les centres pour femmes ont été annulés. Je me suis demandé s'ils avaient été annulés parce que l'évaluation de programmes avait révélé leur manque d'efficacité, ou pour d'autres raisons. Je ne vous demande pas de répondre à cette question, mais ma question précédente est de portée plus générale.

[Text]

In other words, if the political agenda begins to overwhelm the program evaluation agenda, then what happens? How useful does program evaluation become?

Dr. Lazar: As a public servant, I have always believed that the role of program evaluation is to provide information that our political masters can use. But I have never felt that it is in any way a distortion of the system when political judgment overtakes evaluation. I think that is the essence of democracy.

Senator Marsden: I understand that. I will not pursue that question, thank you, Mr. Chairman.

Senator Comeau: I would like to extend a welcome to the witnesses this morning. I noted, Dr. Lazar, that you said something to the effect that, on evaluation results and change, the evaluation itself may not be all that valuable—and I am paraphrasing a little here—and that evaluations should be used as a tool for change.

I just wonder if that is, in effect, what the role of evaluation should be. Rather than managing change, should not program evaluation be used to show whether the job is being done properly? Are they not two separate things, really?

Dr. Lazar: If I said that the role of program evaluation is to bring about change, then perhaps I should rephrase my statement. I think that the role of evaluation is to provide objective, credible, rigorous information as to what is happening in terms of the effectiveness of a program in its operations. But if that information is produced in a vacuum, then you have an evaluation report sitting on a shelf. That has been the experience of many of my colleagues in evaluation, and in previous jobs it has been my experience.

The reason why they end up sitting on the shelf—after having hundreds of thousands of dollars spent in and after taking up a lot of time of public servants,—is because the evaluation process was not integrated into the change process of the department. It was because there was, in fact, no client interested in hearing these results. Whatever level that client is, there has to be some interest in knowing the answer to the question before it is asked.

Senator Comeau: What you are suggesting, then, is that there are actually two objectives to the evaluation. One would be: Is the program meeting its objectives? That is probably the initial reason for having an evaluation done. You seem to be adding on a second objective, which would be: In the process of doing the evaluation, can we bring about some changes which will either improve the program or indicate areas in which the program might be changed?

Dr. Lazar: Yes, but I do not see them quite that distinctly. I think that providing evidence of how well or how poorly the program is doing then stimulates the change process. I do not see the value of going in and tinkering. The evaluator writes the report and does not himself bring about change.

Perhaps I will give you a concrete example of what I mean. In our study of recruitment, we came back and said, "The way

[Traduction]

Autrement dit, si le programme politique commence à l'emporter sur le programme des évaluations, que se passe-t-il? À quoi sert l'évaluation de programmes dans ces conditions?

M. Lazar: En tant que fonctionnaire, j'ai toujours cru que l'évaluation de programmes sert à fournir des renseignements que nos dirigeants politiques peuvent utiliser. Je n'ai jamais eu l'impression que le système est faussé si le jugement politique l'emporte sur l'évaluation. C'est à mon avis le fondement de la démocratie.

Le sénateur Marsden: Je comprends bien. Je n'ai rien à ajouter, merci, monsieur le président.

Le sénateur Comeau: Je voudrais souhaiter la bienvenue à nos témoins ce matin. J'ai remarqué, monsieur Lazar, que vous avez parlé des résultats des évaluations et du changement, du fait que l'évaluation proprement dite n'est peut-être pas toujours utile—et je paraphrase ici vos remarques—et que les évaluations devraient servir d'instrument de changement.

Je me demande si c'est effectivement le rôle que devrait jouer l'évaluation. Au lieu de gérer le changement, l'évaluation de programmes ne devrait-elle pas servir à indiquer si le travail est bien fait? Ne s'agit-il pas en réalité de deux choses bien distinctes?

M. Lazar: Si j'ai dit que l'évaluation de programmes vise avant tout à favoriser le changement, je devrais peut-être formuler différemment ma remarque. Le rôle d'une évaluation est de fournir des renseignements objectifs, plausibles et rigoureux sur l'efficacité d'un programme dans son application. Toutefois, si ces renseignements sont fournis dans le vide, le rapport d'évaluation est oublié sur les tablettes. C'est une situation qu'ont vécue bon nombre de mes collègues qui s'occupent des évaluations, et ce fut mon cas également dans mes postes précédents.

Si ces rapports finissent par être oubliés sur les tablettes, après y avoir consacré des centaines de milliers de dollars et des heures de travail de la part des fonctionnaires, c'est parce que le processus d'évaluation n'était pas intégré dans la stratégie de changement du ministère. En réalité, aucun client ne souhaitait connaître ces résultats. Quel que soit le niveau où se trouve ce client, il doit manifester un intérêt pour la réponse à la question avant qu'on ne la pose.

Le sénateur Comeau: Vous êtes donc en train de dire que l'évaluation a en réalité un double objectif. D'une part: Le programme atteint-il ses objectifs? C'est sans doute la principale raison qui justifie l'évaluation. Vous y ajoutez apparemment un autre objectif, à savoir: Au cours du processus d'évaluation, pouvons-nous apporter certains changements en vue ou bien d'améliorer le programme ou bien de signaler les secteurs dans lesquels le programme pourrait être modifié?

M. Lazar: Oui, mais ces objectifs ne sont pas aussi distincts, à mon avis. Je pense que si l'on obtient des renseignements sur le bon ou le mauvais fonctionnement du programme, cela stimule le processus de changement. Je ne vois pas l'intérêt de faire du tripotage. L'évaluateur rédige le rapport, mais ce n'est pas lui qui apporte les changements requis.

Je vais vous citer un exemple concret pour expliquer ma pensée. Dans le cadre de notre étude sur le recrutement, nous

[Text]

we are recruiting is turning off young graduates". We in government need the best people.

When someone goes out with a bureaucratic approach to recruitment and says to a potential candidate, "Fill out these 15 forms and maybe we will call you in 15 months," he will go to Esso. That is not all that surprising, but no one would put that under the manager's nose and say, "Look, it doesn't work."

When the manager saw it, he thought, "My God, I've always thought it was the wrong approach. Maybe now is the moment to change it."

We did not discover anything startling, but we were the spark to the change process. Another manager said, "What do you think we should do?" We recommended that to begin with he send out departmental people who are inspiring, who know how interesting and fun it would be to work for the government and let them sell a public service career to these students.

We recommend that they get some glossier materials, go to the campuses earlier, sign people on the dotted line and use more rigorous screening materials. The manager says "That is wonderful. Can I do it?" and of course the chairman says to go ahead and so the change process happens.

If I had gone into that evaluation and told the manager that I thought there were some serious deficiencies; that we would need to find out just how bad he is, and then produced a report which the manager was not involved in and that he felt was an attack, then the manager would come back with a million reasons why change was not necessary and, three or four years later, we would still be debating and fighting. There is an old joke about a psychiatrist: How many psychiatrists does it take to change a light bulb? Only one, but the light bulb really has to want to change.

I think it is the same with all administrative processes. If you get people involved and if they feel committed, you will be much further ahead than if you isolate them and come in as an external agent of accountability. I am not saying there is not a role for external agents of accountability. However, if what is required is to see things get better, which is what I think the department is responsible for, then the way to do it is to involve people and try and make them feel ownership rather than to come out as an isolated evaluator.

Senator Comeau: The commission has training programs. Are these training programs for employees of other departments, as well as for commission employees?

Dr. Lazar: Yes. We provide centralized training for the entire government, although departments also have their own training for things that are particular to the department.

[Traduction]

avons conclu que nos méthodes de recrutement décourageaient les jeunes diplômés. Le gouvernement a besoin des personnes les plus compétentes.

Lorsqu'une personne adopte une attitude bureaucratique face au recrutement et déclare à un candidat éventuel: «Remplissez ces 15 formulaires et nous vous rappellerons peut-être dans 15 mois», celui-ci ira se présenter chez Esso. Cela n'a rien de vraiment surprenant, mais personne ne voulait le signaler directement au gestionnaire pour lui dire que ce système ne fonctionnait pas.

Lorsque le gestionnaire s'en est rendu compte, il s'est dit: «Mon Dieu, j'ai toujours pensé que cette démarche était mauvaise. Le moment est peut-être venu d'en changer.»

Nous n'avons fait aucune découverte époustouflante, mais nous avons servi à déclencher le processus de changement. Un autre gestionnaire nous a demandé ce qu'il fallait faire, à notre avis. Nous lui avons recommandé, pour commencer, d'envoyer des représentants du ministère qui sont de bon conseil, qui savent à quel point il est intéressant et amusant de travailler pour le gouvernement, pour essayer de convaincre ces étudiants de faire carrière dans la fonction publique.

Nous leur recommandons de produire une documentation plus tape-à-l'œil, de se rendre plus tôt sur les campus, de convaincre les gens de s'inscrire et d'utiliser des documents de pré-sélection plus précis. Les gestionnaires disent que c'est formidable, demandent l'autorisation de procéder ainsi et, bien entendu, la présidente leur donne le feu vert et c'est ainsi que le processus de changement est mis en route.

Si j'avais effectué cette évaluation et dit au gestionnaire qu'il y avait à mon avis de sérieuses lacunes, qu'il me fallait déterminer à quel point les choses allaient mal, et que j'avais produit ensuite un rapport sans consulter le gestionnaire, lequel aurait ressenti cela comme une attaque personnelle, alors le gestionnaire aurait trouvé une foule de raisons pour ne pas effectuer les changements voulus et, trois ou quatre ans plus tard, nous en serions toujours au même point. Il y a une vieille blague au sujet d'un psychiatre. Combien de psychiatres faut-il pour changer une ampoule électrique? Un seul, mais il faut que l'ampoule veuille vraiment être changée.

Il en va de même pour toutes les procédures administratives. Si l'on fait participer les gens et qu'ils se sentent concernés, on pourra faire beaucoup plus que si on les isole et que l'on agit comme un agent de responsabilité de l'extérieur. Je ne prétends pas que ces agents soient inutiles. Toutefois, si l'on souhaite améliorer les choses, ce qui incombe, à mon avis, au ministère, il convient de faire participer les gens et de leur donner un sens des responsabilités au lieu d'agir comme évaluateur isolé.

Le sénateur Comeau: La Commission applique des programmes de formation. Sont-ils destinés aux employés d'autres ministères, outre ceux de la commission?

M. Lazar: Oui. Nous offrons une formation centralisée pour l'ensemble du gouvernement, même si les ministères appliquent leurs propres programmes de formation dans leurs secteurs spécialisés.

[Text]

Senator Comeau: Obviously, you have done some evaluation on training programs administered to the commission. I may be opening up a very small box with all manner of figures underneath, but what have been the results of your evaluation so far?

Dr. Lazar: In terms of the quality of the training given by the commission, it is very positive. It is difficult to evaluate the impact of training. Usually at the end of a training session trainers will give out a form and ask people if they liked the course and everyone will say yes. It has to be a really bad course for people to say no. Six months later we have followed up and asked both the person who was trained and his or her manager if this process has made any difference on the job and if it has been useful, and the answers are still quite positive.

Senator Comeau: In industry, most management-type training is done through other than in-house training facilities. Industry does make wider use of university and training establishments at the present time. Is this one of the areas that the commission might be looking at to have government employees side by side with industry, university and unions, rather than having its own in-house training programs?

Dr. Lazar: It is an excellent idea and I know it has been explored. One of the ways we have been encouraging this type of cross fertilization is that many universities are accrediting Public Service Commission courses for their degrees so that people can do both ours and theirs. We do not have as much joint training as would be desirable. By that I mean where we all sit in the same classroom. We do have a program called Career Assignment Program. In provincial governments, especially in the west, there are other function areas which allow some cross fertilization.

One of the problems is that many of the skills required for government work are unique to government work. We cannot even hire graduates. We joke and say usually they have to come with some assembly required, because once they have finished their degree they do not have many of the fundamental skills necessary to be a public servant. We need courses to teach those specific skills.

Senator Comeau: I was not referring to the specifics. Industry and other groups have in-house requirements specific to either the industry or the company.

Dr. Lazar: It is an excellent idea which we will carry back.

We do have a program called the Business Government Executive Exchange which attempts this cross fertilization.

Senator Comeau: That is excellent. In a way, I am referring to getting universities involved as well.

[Traduction]

Le sénateur Comeau: De toute évidence, vous avez déjà évalué les programmes de formation offerts par la Commission. J'ouvre peut-être un puits sans fond, mais quels ont été jusqu'ici les résultats de votre évaluation?

M. Lazar: La qualité de la formation offerte par la Commission est très bonne. Il est difficile d'évaluer l'incidence de la formation. En général, à la fin d'une séance de formation, les moniteurs remettent un formulaire et demandent aux stagiaires s'ils ont aimé le cours, et tout le monde répond par l'affirmative. Il faut que le cours soit vraiment mauvais pour que les gens ne l'aient pas. Six mois plus tard, nous avons fait un suivi et demandé à la fois au stagiaire et à son gestionnaire si ce cours avait changé quelque chose dans son travail et s'il avait été utile; là encore, les réponses sont assez positives.

Le sénateur Comeau: Dans l'industrie, la plupart des cours de gestion sont offerts par des instituts de formation de l'extérieur. À l'heure actuelle, les entreprises ont beaucoup plus recours aux établissements de formation et aux universités. Est-ce l'un des secteurs dans lesquels la Commission pourrait envisager de former les employés du gouvernement de concert avec le secteur privé, les universités et les syndicats, au lieu d'offrir des cours de formation internes?

M. Lazar: C'est une excellente idée et je sais qu'on l'a déjà explorée. Nous avons pris certaines mesures pour favoriser ce genre de croisements internes; par exemple, de nombreuses universités accréditent les cours de la Commission de la fonction publique dans le cadre de leurs diplômes, de sorte que les étudiants peuvent suivre à la fois nos cours et les leurs. Il existe peu de cours de formation conjoints, où tout le monde se retrouve dans la même classe, ce qui serait souhaitable. Nous appliquons un programme appelé Cours et affectations de perfectionnement. Dans les gouvernements provinciaux, surtout dans l'Ouest du Canada, il existe d'autres secteurs où ces croisements sont possibles.

L'un des problèmes qui se posent, c'est que bon nombre des compétences exigées pour travailler au gouvernement sont uniques aux tâches des fonctionnaires. Nous ne pouvons même pas recruter les diplômés. Nous disons généralement sous forme de blague que, lors de leur arrivée, ils ont besoin de quelques mises au point; en effet, lorsqu'ils ont terminé leurs années d'études menant au diplôme, ils ne possèdent pas la plupart des compétences fondamentales nécessaires au travail de fonctionnaire. Nous avons besoin de cours de formation pour leur apprendre ces compétences précises.

Le sénateur Comeau: Je ne parlais pas des détails. L'industrie et d'autres groupes ont des exigences internes propres ou bien au secteur industriel ou à l'entreprise en cause.

M. Lazar: C'est une excellente idée que nous transmettrons.

Nous appliquons un programme d'Échange de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale, lequel constitue une tentative de croisement dont il est question plus haut.

Le sénateur Comeau: C'est excellent. D'une certaine façon je parlais de faire participer également les universités.

[Text]

Senator Castonguay: How many people have been involved in the Business Government Executive Exchange Program each year?

Dr. Lazar: It is between 35 and 40. The reason it is not much larger than that is because, after consultation with the private sector chief executive officers, we agreed we would focus it at a specific level of management; for example, on those people who are on the way up, at the beginning of going on their way up who may be at the junior vice-president level or, for us, at the senior DG or junior ADM level. We wanted to keep it focused on those people and only on the "winners", which meant that we needed a fairly restrained program. However, we have approximately 40 participants and it has been very successful.

Senator Castonguay: I wished to raise the point that it is limited to a very small number of people.

Dr. Lazar: Absolutely, compared to 215,000 public servants.

The Chairman: I understand that you have transferred training for members of the management category to the Canadian Centre for Management Development, while the responsibility for all the other training, as well as for management categories staffing, remains with the commission. Can you explain to us why that was done?

Dr. Lazar: I was not part of the discussions. I can tell you as much as I know, but I cannot claim to be an authoritative source on why the decision was taken. It was not done subsequent to an evaluation.

The feeling was that for the executive category of government, the senior managers, to receive the quality training necessary, an independent procedures institute, the CCMD, should be created. It would attract associates from the university, perhaps visiting professors, members of industry, or senior government officials who would come for a year or two and then return to their posts. It would also conduct research and generally become a very top quality management school. It was felt that, as part of the Public Service Commission, it would be more difficult to create this independent identity as a centre for excellence in studies and research in management.

I assume the second question is, why did we leave the rest of the management training behind? I assume the answer is that they felt that the types of training necessary at the lower levels had to do more with specific skills that a middle manager would have to acquire, and less with the type of training expected at the executive level. However, I am merely speculating. As I said, I was not involved in the decision.

The Chairman: When were the changes made?

Dr. Lazar: Two years ago.

The Chairman: In 1987 or 1988?

[Traduction]

Le sénateur Castonguay: Combien de personnes participent elles chaque année au programme d'Échange de cadres de direction entre les milieux d'affaires et l'administration fédérale?

M. Lazar: Entre 35 et 40. Ce programme est plutôt restreint parce que, après consultation avec les directeurs généraux du secteur privé, nous sommes convenus de nous concentrer sur un niveau de gestion précis. Par exemple, ce programme est destiné essentiellement aux personnes qui gravissent des échelons et qui, à leurs débuts, se trouvent au niveau de vice-président junior ou, dans notre cas, au niveau de directeur général principal ou de SMA junior. Nous tenions à ce que ce programme se concentre sur ces personnes et uniquement sur les « gagnants », et c'est pourquoi le programme devait être assez restreint. Toutefois, nous comptons une quarantaine de participants chaque année et ce programme a été couronné de succès.

Le sénateur Castonguay: Je voulais justement signaler qu'il est réservé à un tout petit groupe de personnes.

M. Lazar: C'est tout à fait exact, pour un effectif total de 215 000 fonctionnaires.

Le président: Je crois savoir que vous avez transféré la formation des membres de la catégorie de gestion au Centre canadien du perfectionnement de gestion, tandis que la Commission continue de se charger de tous les autres cours, ainsi que de la dotation pour les catégories de gestion. Pouvez-vous nous expliquer ce qui a justifié cette mesure?

M. Lazar: Je n'ai pas participé aux discussions. Je ne pourrais vous dire que ce que je sais, mais je ne prétends pas connaître à fond les motifs de cette décision. Elle n'a pas été prise à la suite d'une évaluation.

Il a été décidé de créer un institut indépendant, le CCPG pour offrir aux membres de la catégorie de direction du gouvernement, aux cadres supérieurs, une formation de qualité. Ce centre devait attirer des maîtres de conférence universitaires, des professeurs invités, des représentants de l'industrie ou des hauts fonctionnaires qui viendraient passer un an ou deux avant de retrouver leur poste. Il devait également effectuer des recherches et devenir une école de gestion de qualité supérieure. On a estimé que, dans le cadre de la Commission de la fonction publique, il serait plus difficile de créer un organisme indépendant devant être un centre d'excellence pour les études et la recherche en gestion.

Quant à la deuxième question, je pense que vous voulez savoir pourquoi les autres cours de gestion continuent d'être offerts par la CFP. C'est, je suppose, parce que l'on a estimé que le genre de formation nécessaire aux niveaux inférieurs portait davantage sur les compétences précises qu'un cadre intermédiaire devait acquérir, plutôt que sur le type de formation que l'on attend au niveau de la direction. Toutefois, ce ne sont que de simples spéculations. Je le répète, je n'ai pas participé à cette décision.

Le président: Quand les changements ont-ils eu lieu?

M. Lazar: Il y a deux ans.

Le président: En 1987 ou en 1988?

[Text]

Dr. Lazar: We can get you the exact date, if you like.

The Chairman: If you please. It would be interesting.

We have been told by the Comptroller General that standards are set for program evaluation. In your opening statement you said that the Staffing Programs Branch set selection standards? What do you mean by selection standards. Are these standards for appreciation of the program, or are they standards for whatever you have someone come in to do?

Dr. Lazar: Those are standards for selecting candidates for employment in the public service. For example, a selection standard for a financial officer would state that the candidate must have accreditation from a university in finance or a CA as a minimum qualification for obtaining a position in the public service. It is totally unrelated to evaluation as such.

The Chairman: You are using both the program evaluation and the audit. Why would you choose the audit at times and at other times the program evaluation?

Dr. Lazar: They are both tools of investigation and are both tools to get objective facts on the table. When the greatest opportunity for improvement in a program is related to its management type and processes, then we usually find that the audit is a more useful tool to finding solutions. But when the problems with a program are related more to its mandate, its relevance and its effectiveness, we find that evaluation is a more useful tool. The dividing line between the two has not, in our experience, been that distinct.

In fact, the dividing line has more to do with the history of those two functions than with their objectives. "Audit" comes from the history of the training of auditors; "program evaluation" comes from the history of training of social scientists. There are perspectives and professional approaches to it which differ quite a bit. Depending upon what problem you are trying to solve, each can be useful.

The Chairman: Internal audits are not performed by the Auditor General, are they?

Dr. Lazar: That is correct. They are audits which are done for the use of the deputy minister—or, in our case, the chairman.

The Chairman: By whom are they done?

Dr. Lazar: They are done by the auditors who report to me. In our branch we have an audit directorate, and we have professional auditors who do these audits. The audits are given to the Comptroller General for preparing an audit response for the entire government, and they are given to the Auditor General as well. Usually when the Auditor General starts an audit he reads the internal audits that have been done. If he is satisfied that they have been done professionally, they are the beginning basis of his audit.

[Traduction]

M. Lazar: Nous pouvons vous obtenir la date exacte, si vous le désirez.

Le président: Je vous en saurais gré. Il serait intéressant de le savoir.

Le contrôleur général nous a dit que des normes sont établies pour l'évaluation de programmes. Dans votre déclaration d'ouverture, vous dites que la Direction générale des programmes de dotation fixe les normes de sélection. Qu'entendez-vous par normes de sélection? Ces normes visent-elles à évaluer le programme ou s'appliquent-elles aux diverses tâches que vous confiez aux diverses personnes que vous engagez?

M. Lazar: Il s'agit des normes de sélection des candidats à l'emploi dans la fonction publique. Par exemple, une norme de sélection pour un agent financier stipule que le candidat doit avoir un diplôme universitaire dans le domaine des finances, ou un diplôme d'expert-comptable, qualification minimum requise pour obtenir un poste à la fonction publique. Cela n'a aucun rapport avec l'évaluation proprement dite.

Le président: Vous utilisez à la fois l'évaluation de programmes et la vérification. Pourquoi, dans certains cas, choisissez-vous la vérification et, dans d'autres, l'évaluation de programmes?

M. Lazar: Ce sont dans les deux cas des instruments d'enquête qui permettent de présenter des faits objectifs. Lorsque les principales possibilités d'amélioration d'un programme concernent son type et ses méthodes de gestion, nous estimons d'ordinaire que la vérification est un processus plus utile pour trouver des solutions. Toutefois, si les problèmes d'un programme sont davantage liés à son mandat, à sa pertinence et à son efficacité, l'évaluation est un outil plus utile.

La ligne de partage entre les deux n'a pas toujours été aussi distincte, d'après notre expérience. En fait, la ligne de partage est davantage en rapport avec l'historique de ces deux fonctions qu'avec leurs objectifs. La «vérification» découle de l'historique de la formation des vérificateurs, tandis que l'«évaluation de programmes» est en rapport avec la formation des spécialistes en sciences sociales. Il existe des opinions et des approches professionnelles assez différentes à cet égard. Les deux méthodes peuvent être utiles selon le genre de problème que l'on cherche à résoudre.

Le président: Les vérifications internes ne sont pas effectuées par le vérificateur général, n'est-ce pas?

M. Lazar: C'est exact. Il s'agit de vérifications effectuées à l'intention du sous-ministre—ou, dans notre cas, de la présidence.

Le président: Qui s'en charge?

M. Lazar: Ce sont les vérificateurs qui relèvent de moi. Dans notre direction, nous avons un service de vérification. Les vérificateurs professionnels se chargent de ces vérifications. Les résultats de celles-ci sont fournis au contrôleur général pour qu'il prépare une réponse pour l'ensemble du gouvernement, ainsi qu'au vérificateur général. D'ordinaire, quand le vérificateur général commence une vérification, il lit les résultats des vérifications internes qui ont eu lieu. S'il est convaincu

[Text]

Senator Bolduc: What is the difference between the audit that you perform on staffing processes and things like that in the department, and the audits that are done by the audit branch of the commission when they are looking at the selection process?

Dr. Lazar: I am not sure that I understand the question.

Senator Bolduc: You do audit the people who audit the departmental ways of doing the selection, do you not? I should like to know if there is a different methodology in the way that you proceed to audit those people in comparison to the ones that are used by the civil service officers who do the audit on the way people in the selection departments proceed.

Dr. Lazar: I will try to answer your question. If I am not doing so, please tell me.

Audits that are done as internal audits are comprehensive management audits. The methodology used is to find out whether all management processes are sound or if there is any room for improvement.

The audits done in a separate branch called the audit branch are audits of delegated staffing. It was set up as a separate process because, as part of our delegation of staffing responsibilities to departments, we felt that we were accountable to Parliament for ensuring that this delegation was well used. So we developed a specific methodology for ensuring that the delegated staffing is used appropriately.

Senator Bolduc: The process of delegating the ministries has been in the system for a few years, I imagine. I now understand that most of the selection is delegated to the ministries. Am I right?

Dr. Lazar: Yes and no. We have to divide staffing up into three parts.

Senator Bolduc: Let us forget the management category and talk about the rest.

Dr. Lazar: We still have three parts even below the management category. There is recruitment, deployment and promotion.

In recruitment, the initial recruitment is not delegated at all. Departments, except a few that have been given special dispensation, have to come to the Public Service Commission and say, "Do you have a candidate?" We would then refer three to ten candidates, and the department is free to select from among them. They can say, "None of these meet my needs. Try again." Entry into the public service is controlled by the Public Service Commission.

Senator Bolduc: You mean that it is operated centrally by the commission itself?

Dr. Lazar: It is operated centrally. If you want a job with the public service, you apply to the Public Service Commis-

[Traduction]

qu'elles ont été faites de façon professionnelle, elles servent de point de départ à sa vérification.

Le sénateur Bolduc: Quelle différence y a-t-il entre les vérifications que vous faites à l'égard des méthodes de dotation, et autres procédures semblables du ministère, et les vérifications effectuées par la Direction de la vérification de la Commission lorsqu'elle examine le processus de sélection?

M. Lazar: Je n'ai pas bien compris votre question.

Le sénateur Bolduc: Vous vérifiez les gens qui vérifient les méthodes de sélection du ministère, n'est-ce pas? Je voudrais savoir si les méthodes suivies pour vérifier ces personnes sont différentes de celles qu'appliquent les agents de la fonction publique chargés de vérifier les méthodes de sélections utilisées.

M. Lazar: Je vais m'efforcer de répondre à votre question. N'hésitez pas à me le dire si je réponds à côté.

Les vérifications effectuées à l'interne sont des vérifications de gestion intégrées. La méthode utilisée vise à déterminer si toutes les méthodes de gestion sont bonnes ou s'il y a possibilité d'amélioration.

Les vérifications effectuées dans une direction distincte appelée la direction de la vérification portent sur les activités de dotation déléguées. Nous avons instauré à cet égard une procédure distincte parce que nous estimions que, dans le cadre de la délégation aux ministères des responsabilités en matière de dotation, nous étions responsables devant le Parlement de veiller à ce que cette délégation de pouvoirs soit utilisée à bon escient. Nous avons donc élaboré une méthode précise pour garantir que les pouvoirs de dotation délégués sont convenablement utilisés.

Le sénateur Bolduc: Le système de délégation aux ministères existe depuis quelques années, je suppose. Je comprends maintenant que la plupart des activités de sélection sont déléguées aux ministères. Est-ce exact?

M. Lazar: Oui et non. Il faut diviser le processus de dotation en trois volets.

Le sénateur Bolduc: Oublions la catégorie de gestion et parlons du reste.

M. Lazar: Il existe encore trois éléments, sans tenir compte de la catégorie de gestion. Il y a le recrutement, le déploiement et la promotion.

En matière de recrutement, les procédures initiales ne sont pas déléguées du tout. À l'exception de quelques-uns qui jouissent d'une dispense spéciale, les ministères doivent s'adresser à la Commission de la fonction publique et lui demander si elle a un candidat à leur proposer. La CFP leur adresse alors entre trois et 10 candidats. Les ministères sont libres de choisir parmi eux. Ils peuvent dire qu'aucun d'entre eux ne répond aux besoins et nous demander de soumettre d'autres candidatures. La commission de la fonction publique exerce un contrôle à l'égard du recrutement à la fonction publique.

Le sénateur Bolduc: Vous voulez dire que le processus est centralisé et relève de la Commission elle-même?

M. Lazar: En effet, il est centralisé. Si vous voulez obtenir un emploi à la fonction publique, vous présentez une demande

[Text]

sion. We will then refer you to a department if you are among the best qualified.

Senator Bolduc: In other words, the board that selects the people consists of people from various ministries, is that correct? For example, if you want to have an air traffic controller you do not ask the Public Service Commission to do that. The Minister of Transport probably has a whole system of selection for air traffic controllers. Is that true?

Dr. Lazar: In technical areas, most of the selection is done by the department, but in most technical areas it still comes through the Public Service Commission. It is done in this manner because it is found to be useful in terms of maintaining both the reality and the appearance of a politically-neutral public service. In other words, entry to the public service should be done through the commission.

For generalized areas, the commission does quite a bit of the screening itself and then refers the most qualified of the generalists. But for the specialized areas we defer far more to the client department as to what they are looking for. The vast majority of recruitment is done by the Public Service Commission. We do not make the final selection, but we refer what seems to be the most qualified candidates—that is, a group of them—to the department for them to run a more precise competition for their needs.

Promotion has been delegated, as has deployment.

Senator Bolduc: I wish to discuss a situation where a promotion is delegated. For example, you have made a survey, or an audit, and you have realized that the people have not used a fair selection process. In the past has that occurred, namely, that the commission has stopped the delegation and said, "We will do the job because it is not being handled in the proper way."

Dr. Lazar: To the best of my knowledge we have not yet withdrawn a delegation. Usually we find that if there is a problem with staffing, it has happened without the knowledge of the deputy minister, who very often has other things to attend to. The audit report that we present to the deputy minister is as much a shock to him or her as it is to us. The deputy minister, usually with great enthusiasm, agrees to correct the situation. If we are not fully confident that the necessary resources are within the department to correct it, we might suggest someone who might come in to help them correct it.

It is not the desire of the Public Service Commission to withdraw a delegation except in impossible situations, because we do not wish to do things for departments; we wish to help them do it correctly.

Senator Bolduc: So the delegation process has not evolved according to the evaluation that we have done, has it? For

[Traduction]

à la Commission de la fonction publique. Nous vous orienterons ensuite vers un ministère si vous faites partie des candidats les plus qualifiés.

Le sénateur Bolduc: Autrement dit, le comité chargé de la sélection des candidats se compose de représentants des divers ministères, n'est-ce pas? Par exemple, si vous voulez recruter un contrôleur de la circulation aérienne, vous ne vous adressez pas à la commission de la fonction publique. Le ministère des Transports a sans doute tout un système de sélection pour trouver un contrôleur de l'air. Est-ce exact?

M. Lazar: Dans les domaines techniques, la sélection est faite en grande partie par le ministère, mais dans la plupart des cas, cela se fait tout de même par l'intermédiaire de la Commission de la fonction publique. Nous procédons de cette façon car cette méthode nous paraît utile pour préserver une fonction publique apolitisée, tant en apparence qu'en réalité. Autrement dit, l'admission à la fonction publique doit être contrôlée par la Commission.

Dans les domaines généraux, la commission s'occupe elle-même de la présélection et renvoie ensuite aux ministères les généralistes les plus qualifiés. Toutefois, dans les domaines spécialisés, nous laissons une plus grande marge de manœuvre aux ministères clients qui recherchent des candidats. L'essentiel des mesures de recrutement incombe à la Commission de la fonction publique. Nous ne faisons pas la sélection définitive, mais nous adressons au ministère les candidats qui nous paraissent les mieux qualifiés—ou plutôt un groupe de candidats—pour qu'il organise un concours plus précis répondant à ses besoins.

Les responsabilités en matière de promotion ont été déléguées, tout comme le déploiement.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais discuter d'un cas où la promotion est déléguée. Par exemple, vous avez fait une étude, ou une vérification, et avez constaté que les responsables n'ont pas appliqué un processus de sélection équitable. Est-il arrivé par le passé que la Commission retire cette délégation de pouvoirs et décide de se charger elle-même de la sélection car le processus utilisé par le ministère n'était pas équitable?

M. Lazar: Pour autant que je sache, nous n'avons jamais retiré une délégation de pouvoirs. En général, nous constatons que lorsqu'un problème de dotation se pose, c'est à l'insu du sous-ministre qui a bien souvent d'autres chats à fouetter. Le rapport de vérification que nous lui présentons est aussi surprenant pour elle ou lui que pour nous. Le sous-ministre accepte de remédier au problème généralement avec beaucoup d'enthousiasme. Si nous ne sommes pas convaincus que le ministère dispose des ressources nécessaires à cette fin, nous proposons d'envoyer quelqu'un pour l'aider à résoudre le problème.

La Commission de la fonction publique ne souhaite pas retirer une délégation de pouvoirs sauf dans des situations impossibles, car elle ne veut pas assumer les responsabilités des ministères, mais plutôt les aider à prendre les mesures qui s'imposent.

Le sénateur Bolduc: Le processus de délégation n'a donc pas changé en fonction de l'évaluation que vous avez faite, n'est-ce

[Text]

example, if 10 per cent of the delegation was given to a ministry such as Transport, you can then go up to 20 per cent after an evaluation of the efficiency of the first 10 per cent.

Dr. Lazar: No. But I was not at the commission when the major delegation process happened, so I cannot answer that. Mr. Robert Jelking is our Director General of the Audit Branch. Perhaps he may have that information.

Le sénateur Simard: J'aimerais demander au témoin si les dispositions de la Loi sur les langues officielles comptent pour beaucoup? Est-ce qu'il y a eu une évaluation de faite? On a entendu toute sortes de critiques depuis vingt ans que cette première loi-là a été mise en vigueur. Est-ce que vous avez fait une évaluation de la Loi sur les langues officielles? Comment est-elle respectée? On a qu'à lire les journaux au lendemain des séances du comité mixte du Sénat et de la Chambre des communes sur les langues officielles pour voir qu'il y a bien des lacunes ici et là. Vous êtes chargé du recrutement des candidats et des candidates, qu'est-ce que cela veut dire? Est-ce que toutes ces critiques-là vous inquiète? Je pense que vous êtes un intervenant important dans la venue et dans la promotion éventuellement des gens à l'intérieur de la fonction publique.

Monsieur Lazar: La Loi sur les langues officielles comme telle n'est pas notre responsabilité. Nous n'avons pas à faire d'évaluation parce que ce n'est pas utile d'évaluer des choses si ce n'est pas la responsabilité de votre client. C'est la responsabilité du groupe d'évaluation dans la Commission sur les langues officielles.

En terme de l'utilisation des normes linguistiques dans la sélection des candidats, nous avons un groupe très professionnel qui est responsable de la construction des examens linguistiques mais nous n'avons pas évalué leur travail jusqu'à maintenant.

Quant aux exigences de chaque poste, l'établissement des normes nécessaires pour chaque poste est plutôt la responsabilité du Conseil du trésor.

Madame Murphy: Je pense que c'est une responsabilité partagée entre trois agences. La Commission de la fonction publique est très consciente de ses responsabilités découlant de cet acte-là.

Par exemple, dans le recrutement on essaie de s'assurer que l'on a assez de candidats qui ont la capacité de parler dans les deux langues. On est toujours conscient de la représentation des nombres. Dans la province de Québec on essaie d'augmenter le nombre d'anglophones qui travaillent pour la fonction publique, même dans les autres régions du pays on essaie d'augmenter le nombre de francophones qui travaillent dans la fonction publique en essayant de travailler, par exemple, avec les groupes minoritaires et la presse minoritaire pour trouver de bons candidats parce qu'ils existent certainement. Mais, dans plusieurs régions du pays, il est souvent difficile de trouver des candidats sans que l'on prenne des mesure exceptionnelles comme, par exemple, passer des annonces dans la presse minoritaire. Au Manitoba on a plusieurs groupes de francophones qui existent là et nous essayons d'identifier des candidats pour les postes.

[Traduction]

pas? Par exemple, si 10 p. 100 des pouvoirs étaient délégués à un ministère comme Transports Canada, vous pourriez déléguer jusqu'à 20 p. 100 des attributions après avoir évalué l'efficacité des 10 premiers p. 100.

M. Lazar: Non. Je n'étais pas encore à la Commission lorsque le processus de délégation a été adopté, et il m'est impossible de répondre à cette question. M. Robert Jelking est notre directeur général de la Direction de la vérification. Il pourra peut-être vous fournir ce renseignement.

Senator Simard: I would like to ask the witness whether the Official Languages Act carries much weight. Has an evaluation been made? We have heard all kinds of criticism, and yet this Act has been in force for twenty years. Have you evaluated the extent to which the provisions of the Official Languages Act are applied? You only have to read the papers after a meeting of the Joint Committee of the Senate and the House of Commons on Official Languages to realize that there are indeed gaps here and there. Since it is your responsibility to recruit candidates, what does that tell you? Are you concerned by all this criticism? It seems to me that you plan an important part in the entry and eventual promotion of personnel in the public service.

Mr. Lazar: The Official Languages Act as such is ours to implement. We do not have to perform any evaluations because there is no point in evaluating things which are not the responsibility of your client; this responsibility rests with the evaluation personnel of the Commissioner of Official Languages.

With regard to the use of language standards in selecting candidates, the preparation of language tests is the responsibility of highly qualified professionals, but their work has not yet been evaluated.

Establishing the linguistic requirements of each position is a Treasury Board responsibility.

Mrs. Murphy: In my view, this responsibility is shared by three agencies: the Public Service Commission is very much aware of its responsibilities concerning fairness in this regard. When recruiting, for example, we try to ensure that we have enough candidates who speak both languages, and we are always aware of numerical representation. In the province of Quebec, for instance, we try to increase the number of Anglophones in the public service. In the other regions, however, we endeavour to increase the number of Francophones in the public service by trying to cooperate with minority groups and with the minority press, for example, and to find suitable candidates, because we are sure they are there. In many parts of the country, however, it is often difficult to find candidates without taking exceptional steps, without publishing the advertisements in the minority press, and we also go through groups. There are numerous Francophone groups in Manitoba, for example, and we try to find candidates through them.

[Text]

Le sénateur Simard: Je peux vous dire que je n'étais pas tout à fait satisfait de la réponse de monsieur Lazar. Vous reconnaissez tout de même et ça ne devrait pas être surprenant, que c'est une responsabilité partagée. Supposons que deux candidats se présentent, un qui est bilingue et l'autre ne l'est pas. On sait qu'il y a des cours qui peuvent être donnés. Les anglophones et les francophones ont eu l'occasion depuis une vingtaine d'années de prendre des cours d'immersion. On nous dit qu'il y a des gens qui reviennent de ces voyages et qu'après avoir occupé le poste pour un certain temps, ne pratique pas et n'emploie pas la langue qu'ils ont apprise et éventuellement la perdent et ils sont alors entrés dans le système et ils sont promus.

M. Lazar: Cela est un vrai problème, sénateur Simard. Nos gestionnaires qui sont responsables de la formation linguistique sont très conscients du problème. Ils ne sont pas certains de la solution. Nous avons proposé une évaluation de formation linguistique avec cette question comme une question de base pour l'évaluation. Je pense que c'est la cédule pour l'année prochaine. Ce sera la décision de notre nouveau président à savoir si nous allons faire cela. Il est certain que nos gestionnaires sont très conscients du problème. Ils ne sont pas certains que la solution est possible à l'intérieur de l'école. On a fait beaucoup d'efforts pour créer un système de formation qui est basée sur la langue du travail. On a fait beaucoup de recherche sur la langue du travail. On a offert toute sorte de modules de formation basés sur la situation qui reflète le monde du travail mais si on ne parle pas les deux langues dans notre place du travail, il est très difficile pour un professeur de langue d'en créer un. On ne peut pas donner une assurance qu'une personne va utiliser une ou l'autre langue lorsqu'il retournera à sa place de travail. Cela sera la question dans une évaluation que nous voulons faire l'année prochaine mais, comme je l'ai dit, c'est la décision de notre nouveau président.

Le sénateur Simard: Comme organisme chargé du recrutement, est-ce que vous croyez que les Québécois francophones ou les Acadiens disent avoir des chances égales d'accéder à la fonction publique? Quels seraient les empêchements ou les causes, si c'est le cas, qui feraient qu'ils n'ont pas de chances égales? Est-ce que la question de la langue est un obstacle?

Monsieur Lazar: Je pense que le problème est dans l'autre direction. Au Québec, nous avons le problème de la représentation des anglophones dans la fonction publique fédérale. Nous faisons tout ce que nous pouvons faire pour donner des chances égales à tout le monde. Tous nos fonctionnaires de recrutement dans les régions bilingues sont capables de rendre un service dans les deux langues. Ils sont complètement bilingues. Je ne crois pas qu'il y ait un problème d'accès. Nous avons ici les chiffres de la représentation des francophones et des anglophones de la fonction publique, si vous voulez, je peux les lire.

Le sénateur Simard: Vous dites que vous ne croyez pas qu'il y ait un problème. Est-ce qu'il y a des études ou est-ce qu'il y a des organismes sérieux qui ont peut-être eu à déplorer le peu d'accessibilité ou de chance que les Québécois ont à cause peut-être de la question de la langue? Pour les gens de chez nous ou des régions éloignées, que ce soit à l'Ouest ou à l'Est, est-ce que les Canadiens de toutes les régions ont des chances égales dans la fonction publique? Est-ce que les services ou les

[Traduction]

Senator Simard: I must say that I was not entirely satisfied with Mr. Lazar's reply. You do recognize, and it should come as a surprise to no one, that it is a shared responsibility. Let us say that you have two candidates, one who is bilingual and one who is not—but we know that there are courses available. It has been possible for the last twenty years for Anglophones and Francophones to attend immersion classes in the other language; yet, we are told that there are people who return from such sessions and, after having occupied their position for some time without practising their new language, lose this acquired skill but are promoted nonetheless simply because they are in the system.

Mr. Lazar: That is a real problem, Senator Simard. Our people in charge of language training are very much aware of it. They are not sure just where the solution lies. We have suggested a language training evaluation, with that question being fundamental to the evaluation. I think it is scheduled for next year, and it will now be up to our new chairman to decide whether it will take place. You may rest assured that our managers are very aware of the problem. They are not certain that it can be solved by the schools. A great deal of effort has gone into the creation of a training system based on the working language. Much research has been done about the working language. A wide variety of training modules based on situations reflecting the work place have been developed, but if both languages are not spoken in the work place, there is no way to ensure that a person will use one or the other language after having returned to work. That will be the subject of an evaluation we have scheduled for next year but, as I have said, the decision is for our new chairman to make.

Senator Simard: Since you are responsible for recruitment, is it your belief that French-speaking Quebecers or Acadians have an equal opportunity to enter the public service? What would be the impediments, or the causes if any, of their chances not equal? Does language present an obstacle?

Mr. Lazar: I would say that the problem is the opposite. In the province of Quebec, we have had a problem with Anglophone representation in the public service. We do what we can to ensure that everyone has the same chance. Our recruitment officers in bilingual areas are all capable of providing services in both official languages. They are fully bilingual. I have figures concerning Francophone and Anglophone representation in the public service, and I can read them out if you wish.

Senator Simard: You do not feel that there is a problem. Have studies been carried out, or have any serious organisations possibly had occasion to deplore the limited access or fewer opportunity for Quebecers, perhaps because of their language? Do Canadians from all regions, from my area or from remote areas, in either eastern or western Canada, have the same opportunity in the public service? Are your regional services or offices sufficiently—I do not know—they seem to be

[Text]

bureaux que vous avez en régions sont suffisamment, je ne sais pas, il m'apparaisse remplis de personnes sensibles qui favorisent l'entrée ou la promotion vers Ottawa ou vers les postes plus privés.

Monsieur Lazar: Nous avons un réseau de bureaux régionaux où on donne un accès à tout le pays. Il n'est pas possible évidemment d'avoir un bureau dans chacun des villages. Nous sommes présents dans toutes les provinces.

L'entraînement et la formation dans nos agences de formation mettent l'emphasis sur la nécessité de recruter des gens qui reflètent la diversité de la population canadienne. C'est une responsabilité majeure. Je suis certain que tous les fonctionnaires sont très, très conscients de cela.

Nous faisons du «monitoring», de la représentation de nos recrues, des gens qui font des applications. C'est une des choses qui est très visible dans notre région et pour cette raison, il est impossible d'éviter cette question. Moi je suis confiant que si nous avons des problèmes, ce n'est pas dans cette direction.

Je pense que les chiffres que vous mentionnés sur la représentation dans nos répertoires de candidats sont très représentatifs. Nous avons des problèmes dans certains coins qui sont peut-être un reflet de la situation individuelle. Par exemple au Québec, les anglophones ne sont pas tellement prêts à oeuvrer dans la fonction publique. Dans ces régions, nous sommes très conscients du problème de la représentation. Nous avons des mesures spéciales pour résoudre le problème.

Le sénateur Simard: Est-ce que vous allez avoir un tableau à ce sujet, si vous ne l'avez pas avec vous, est-ce que vous pourriez me l'envoyer? Je veux avoir un tableau qui pourrait indiquer les mouvements ou les transferts d'une région vers Ottawa, d'une manière annuelle depuis une couple d'années, les gens qui avaient travaillé là-bas et par niveau aussi, pour les anglophones et les francophones, je voudrais avoir cela aussi.

Monsieur Lazar: Oui, je n'ai pas ça ici.

Le sénateur Simard: J'ai une dernière question, est-ce qu'il est possible pour un francophone unilingue de travailler à un niveau disons intermédiaire ou à un niveau équivalent à celui de directeur ou de sous-ministre adjoint à Ottawa? C'est possible pour les anglophones de le faire. Mais est-ce que c'est possible pour un unilingue francophone d'occuper ces postes-là?

Monsieur Lazar: La loi exige que l'on soit capable de superviser les effectifs dans les deux langues. Si on a la responsabilité d'être le superviseur d'un anglophone et d'un francophone, on doit être capable de le faire dans la langue de l'employé. C'est la même exigence pour les francophones et les anglophones. L'anglophone ne peut pas obtenir un poste s'il ne peut pas superviser un francophone si l'anglophone est unilingue. C'est la même chose pour le francophone.

Le sénateur Simard: Vous me dites qu'il n'y a pas un anglophone qui est dans la position du type que vous venez de décrire à Ottawa qui est incapable de superviser les francophones.

Monsieur Lazar: Pour les deux cas, celui du francophone et de l'anglophone, on donne la possibilité d'améliorer les capacités dans l'autre langue après avoir gagné le poste. La raison

[Traduction]

staffed with sensible people who promote entry or promotions to positions in Ottawa or to more private positions.

Mr. Lazar: We have a network of regional offices through which access is provided to all Canadians. It is not possible to have an office in each village, of course, but we are present in all the provinces.

The training of our training officers emphasizes the need to recruit people who reflect the diversity of the population of the country. That is a major responsibility. I am sure that all public servants are acutely aware of this.

We monitor the representativeness of our recruits and of the applicants. This is highly visible in our association and, because of this, this question cannot be avoided. I for one feel confident that, if we have any problems, they do not lie in that area.

I think that the figures you have mentioned about representation in our candidate interviews are very representative. We have problems in certain areas, which possibly reflect local situations such as in the province of Quebec, where Anglophones are not all that interested in joining the public service. We are very much aware of the problem of representation in such areas. We have special measures in place to solve the problem.

Senator Simard: Will you show a table on this, and, if you do not have one on hand, could you send one to me? I would like a table showing movements and transfers from one region to Ottawa, on a yearly basis for the last couple of years, people who had worked out there, broken down by levels. I would like to see figures for both Anglophones and Francophones.

Mr. Lazar: Yes, Sir. But I do not have that with me.

Senator Simard: I would appreciate receiving those figures, and I have one last question. Is it possible for a unilingual Francophone to operate at an intermediate level or at the level of a director or assistant deputy minister in Ottawa? It is possible for an Anglophone to do so. But is it possible for a unilingual Francophone?

Mr. Lazar: According to the law, you must be able to supervise your personnel in both languages. If you are responsible for the supervision of a Francophone and an Anglophone, you must be able to do so in the language of your employee. This requirement is the same for both Anglophones and Francophones. A unilingual Anglophone cannot obtain a position where he would have to supervise a Francophone. The same requirement applies to Francophones.

Senator Simard: You are saying that there is not in Ottawa a single Anglophone in the type of position you have just described, who is not capable of supervising Francophones.

Mr. Lazar: In the case of either a Francophone or an Anglophone, an opportunity is given to improve one's skills in the other language after having taken up the new duties. The rea-

[Text]

pour cela c'est que sans cela, il serait très difficile d'avoir une fonction publique qui reflèterait tout le pays. On a souvent deux ans pour améliorer nos capacités dans les deux langues et après cela c'est fini.

Le sénateur Bolduc: Dans la création de Fonction publique 2000, on semble indiquer qu'il y a un certain malaise dans la fonction publique de sorte qu'il faut repenser les choses et aller vers, semble-t-il, un peu plus vers la décentralisation dans la gestion d'après ce que l'on peut comprendre.

Est-ce que les organismes qui sont perçus comme trop centralisateurs dans le système, est-ce que c'est le Conseil du Trésor et la Commission de la fonction publique? Si c'est cela, est-ce que vous avez réalisé que la centralisation des processus auxquels s'adonne la Commission constituaient des éléments d'inefficacité tels qu'ils semblent être perçus par Fonction publique 2000 et aussi aux yeux apparemment d'un certain nombre de sous-ministres?

Monsieur Lazar: Oui, le problème de la centralisation n'est pas tellement un problème de centralisation ou de décentralisation. C'est un problème de valeurs en conflit l'une envers l'autre. On a dans la fonction publique toutes sortes de valeurs. Prenons seulement le cas de la dotation. On veut donner à chaque membre de la fonction publique la possibilité de participer à un concours. En même temps on veut donner aux gestionnaires la souplesse nécessaire de faire son travail.

On a le désir d'assurer qu'une personne qui vient à la fonction publique dans une action de recrutement est une personne qui sera bonne à long terme pour les besoins de la fonction publique. En même temps, le gestionnaire veut quelqu'un qui sera capable d'effectuer le travail tout de suite. On veut avoir une équité en termes de représentation et en même temps on donne aux gens qui sont là depuis longtemps la possibilité de progresser dans leur travail. Je peux continuer longtemps.

Le président: Est-ce que vous pouvez restreindre vos réponses?

Monsieur Lazar: La raison pour la centralisation, c'est pour donner une voix aux intérêts de la fonction publique comme telle en comparaison avec les intérêts d'un gestionnaire individuel. Nous avons trouvé des places où les intérêts de la fonction publique en son entier, où nous avons donné trop de place aux intérêts généraux et nous avons fait des suggestions pour la décentralisation. À d'autres places, nous avons considéré que la décentralisation n'était pas dans l'intérêt de la fonction publique en son entier et nous avons suggéré, pas nécessairement un contrôle mais une participation du centre qui était plus pressenti. C'est la réponse, c'est oui et non.

Le sénateur Castonguay: Monsieur le président, j'ai deux questions possiblement. Qui est responsable de déterminer le nombre de fonctionnaires requis dans un ministère, par département? Quels sont les critères utilisés pour avoir cette situation? Je vais vous dire la raison pour laquelle je pose la question pour que vous compreniez bien. Par rapport au secteur privé avec lequel je suis plus familier, je suis toujours frappé par le grand nombre de personnes qu'on semble retrouver dans les différents ministères, services gouvernementaux, que ce soit à l'extérieur du pays ou au pays ici.

[Traduction]

son for this is that, otherwise, it would be very difficult to have the public service reflect the entire country. A two-year period is frequently granted for this purpose, following which there is no extension.

Senator Bolduc: When Public Service 2000 was established, there seemed to be indications of a certain unease in the public service; there seemed to be a need to reflect and perhaps to decentralize management.

Are Treasury Board and the Public Service Commission viewed as excessively centralized? If so, have you found that the centralization of procedures by the Public Service Commission was perceived as a factor of inefficiency by Public Service 2000 and by a number of deputy ministers?

Mr. Lazar: The problem is not really one of centralization or decentralization. It is a conflict of values. There are all kinds of values to be found in the public service. Let us take the area of staffing, for example. We want to give each and every member of the public service an opportunity to take part in competitions. At the same time, we want to give managers the flexibility they need to carry out their responsibilities.

We want to make sure that a person joining the public service through the recruitment process will meet the needs of the public service in the long term. At the same time, the manager wants someone who can do the job right now. We want to achieve an equitable representation, but at the same time we also want to give the people already in place the possibility of career advancement. I could go on like this for a long time.

The Chairman: Could you keep your answers brief?

Mr. Lazar: The reason for centralizing is to protect the interests of the public service as a whole, rather than those of an individual manager. We have found places where too much weight was given to the interests of the public service as a whole, and we made suggestions for decentralisation. In other areas, we felt that decentralization was not in the interest of the public service as a whole and we suggested, perhaps not so much greater central control as greater central presence and participation.

Senator Castonguay: Mr. Chairman, I might have two questions to ask. Whose responsibility is it to determine how many people are required in a department? What criteria are employed for this purpose? I shall tell you why I am asking this question, so that you may understand it properly. Comparing with the private sector with which I am more familiar, I have always been struck by the large number of employees to be found in the various government departments or services, either at home or abroad.

[Text]

Monsieur Lazar: C'est le Conseil du Trésor qui est responsable de cette détermination. Je ne peux pas vous donner leurs critères mais nous pouvons poser la question au Conseil du Trésor. Je suis certain qu'ils enverront une réponse.

Je peux dire que les effectifs de la fonction publique sont maintenant les mêmes qu'ils étaient en 1977. Les responsabilités sont beaucoup plus lourdes. À mon avis, nous n'avons pas assez de fonctionnaires. Ils font beaucoup de travail avec un effectif qui devient de plus en plus restreint.

Le sénateur Castonguay: Ma deuxième question est la dernière. Peut-être que les renseignements étaient contenus dans la documentation que malheureusement je n'ai pas eu le temps de lire pour toutes sortes de raisons, est-ce que vous faites des évaluations auprès des fonctionnaires eux-mêmes quant à leur motivation, ce qui les motive dans leur travail, les problèmes qu'ils rencontrent, leurs aspirations, etc.

Monsieur Lazar: Oui, mais on doit partager, organiser en termes de fonctionnaires individuels, ce n'est pas notre responsabilité. C'est la responsabilité du superviseur. En ce qui concerne les fonctionnaires en général, nous faisons beaucoup d'études pour déterminer quels sont les problèmes des fonctionnaires de la fonction publiques, quelles sont leurs frustrations, quels sont les obstacles qui les empêchent de faire du bon travail. Nous faisons ces études à chaque niveau avec les commis et les gens de la haute gestion.

Le sénateur Simard: J'aurais une question supplémentaire à celle du sénateur Castonguay. Il m'a rappelé que la semaine dernière, il y avait une ligne ouverte je pense qu'il y en a eu deux, à la radio et les gens disaient qu'ils étaient déçus, déprimés, fatigués et que leurs chances ou leurs aspirations ne seraient jamais comblées. Ils parlaient de «burn out». Ce n'était pas 10 pour cent mais c'était 50 pour cent. Il y a des gens qui ont appelé, qui ont changé leur voix, qui ont donné un autre nom et qui ont dit «ce n'est pas 50 pour cent, c'est 75 pour cent». Je considérerais ça un peu fort et même l'animateur je pense.

Vous dites que ce n'est pas tout à fait votre affaire sur le plan individuel mais c'est un maudit problème si ça existe cette affaire. Est-ce que vous avez fait une évaluation de cela? Ils mettent en cause le prochain programme de Fonction publique 2000. Après ça c'est effrayant. Ils vont se faire «charrier» d'un département à l'autre. Il y a des faveurs, la politique étant ce qu'elle est, sans doute que cela jouerait.

Comme commission ou organisme responsable de toute cette affaire, c'est à vous de travailler là-dessus, qu'est-ce que vous avez à nous dire à ce sujet?

Monsieur Lazar: Nous ne sommes pas responsables de la gestion de la fonction publique mais nous avons participé à une étude énorme à ce sujet. C'est la base du programme de la fonction publique. Il n'est pas question de discuter des frustrations individuelles des fonctionnaires. Il s'agit de trouver les problèmes de base, les vrais problèmes structurels qui rendent la vie d'un fonctionnaire difficile et de trouver des façons d'effectuer des changements plus profonds. C'était le but de Fonction publique 2000.

[Traduction]

Mr. Lazar: That is determined by Treasury Board. I cannot tell you what criteria are applied, but I can ask the Treasury Board. I am sure a reply will be provided.

I would say that the strength of the public service is the same now as it was in 1977. The workload has become much heavier. In my opinion, there is not enough staff. Public servants do a lot of work, and yet their numbers decline constantly.

Senator Castonguay: My second question is also my last one. Perhaps the answer can be found in the material provided but unfortunately, for various reasons, I have not had time to read it. When you perform evaluations, do you contact individual public servants to find out what motivates them, what problems they encounter, what their aspirations are, etc.?

Mr. Lazar: Yes, but we have to share, to organize things in terms of individual public servants. That is not our responsibility; it belongs to the supervisor. As concerns public servants generally, we carry out many studies to determine their problems, their frustrations, and the impediments that prevent them from doing a good job. We carry out studies at all levels, with clerks and with senior management personnel.

Senator Simard: I have a supplementary question following Senator Castonguay's. He has reminded me that there was an open line program on the radio last week, where people were saying that they were disappointed, depressed and tired, and that their chances were non-existent or their aspirations would never be met. There were references to burn out. This was not 10 percent, it was 50 percent. There were people who called, changing their voices and their names, to say that it was not 50 percent but 75 percent. I thought that was a bit high and, I think, so did the program host.

You say that it is not really your problem where individuals are concerned, but it is one heck of a problem if it is true. Have you carried out an evaluation in this regard? They blame the Public Service 2000 program. They say it will be terrible. Public servants will be banded from department to department. Favours will be given—politics being what it is, it will undoubtedly enter the picture.

As a commission or organization in charge of all this, it is your responsibility. What do you have to say about it?

Mr. Lazar: We are not responsible for the management of the public service, but we have taken part in a very major study on the subject. That is the basis of the public service program. We do not discuss individual frustrations. Our purpose is to seek fundamental problems, true structural problems which make life difficult for public servants and to find ways of effecting in-depth changes. That was the objective of Public Service 2000.

[Text]

Senator Marsden: Coming back to employment equity, you conducted a review in 1987-88. Part III of the Estimates showed "lower than expected participation by other departments in employment equity." Mr. Manion, testifying in the other place, has said that he trained, I believe, 117 people last year. He also said, "It would be a terrible burden if half of them had to be members of the target groups for employment equity." Obviously, he has not had a change of heart and mind about employment equity. What role do you play in ensuring that CCMD in fact meets some kind of employment equity target or agenda?

Mr. Lazar: CCMD only trains the people who have already been promoted or who are candidates for senior management. Our role is to try to get employment equity target members into that group. The one area where we do have some leverage, although we have not used it as much as we could have, is in our developmental programs. When you want to develop employees so that they can compete better, our philosophy so far has been that everyone who receives a promotion has to have won it.

Right now we do not have an affirmative action policy. At present we prepare these people by giving them many diverse assignments. Currently the act requires that there be a full competition each time someone is appointed laterally. This has made it very hard for us to implement employment equity development programs. We have now passed an exclusion order to the act and we are now able to take a much more proactive approach in terms of saying what we want individuals to do to prepare them for the next step. For example, we can say, "You will work here or there", and if the person agrees we can go ahead. Until recently we were subject to the rules of the staffing system which are based on the premise that the more qualified person wins the transfer.

We could have more representation in our career assignment program, and I believe that after the implementation of PS2000 we will have it.

The Chairman: On behalf of the committee, I thank the witnesses for their time and presentation.

The committee adjourned.

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Pour en revenir à l'équité en matière d'emploi, vous avez effectué un examen en 1987-1988. Dans la partie III du Budget des dépenses, il est dit que la participation des autres ministères à l'équité en matière d'emploi est moins importante que prévu. M. Manion, lorsqu'il a témoigné à l'autre endroit, a déclaré qu'il avait offert une formation à 117 personnes l'an dernier, sauf erreur. Il a ajouté que ce serait un fardeau terrible si la moitié d'entre elles faisaient partie des groupes cibles aux fins de l'équité en matière d'emploi. De toute évidence, il n'a fondamentalement pas changé d'attitude au sujet de l'équité en matière d'emploi. Quel rôle jouez-vous pour veiller que le CCPG atteigne certains objectifs ou respecte un programme en ce qui a trait à l'équité en matière d'emploi?

M. Lazar: Le CCPG n'offre une formation qu'aux personnes qui ont déjà été promues ou qui sont candidates à la haute direction. Notre rôle consiste à y faire participer des membres des groupes cibles aux fins de l'équité en matière d'emploi. Le seul secteur où nous exerçons quelque influence, même si nous ne l'avons jamais utilisée autant que nous l'aurions pu, est celui des programmes de perfectionnement. Lorsqu'on veut perfectionner des employés pour qu'ils soient mieux qualifiés, nous avons eu pour théorie jusqu'ici que quiconque reçoit une promotion doit l'avoir gagnée.

À l'heure actuelle, nous n'appliquons pas de politique d'action positive. Nous préparons actuellement ces personnes en leur confiant de nombreuses affectations variées. À l'heure actuelle, la loi exige la tenue d'un concours exhaustif chaque fois qu'une personne fait l'objet d'une nomination latérale. En raison de cette exigence, il nous a été très difficile de mettre en œuvre les programmes de perfectionnement dans le cadre de l'équité en matière d'emploi. Nous avons adopté un décret d'exclusion à la loi et sommes désormais en mesure de suivre une démarche plus proactive en indiquant ce que nous attendons des personnes pour les préparer à l'étape suivante. Par exemple, nous pouvons dire: «Vous allez travailler ici ou là» et si la personne est d'accord, nous pouvons aller de l'avant. Jusqu'à tout dernièrement, nous étions assujettis aux règles du processus de dotation qui se fonde sur le principe selon lequel c'est la personne la plus qualifiée qui est mutée.

Nous pourrions avoir une meilleure représentation dans notre programme Cours et affectations de perfectionnement, et je pense que ce sera le cas après l'entrée en vigueur de Fonction publique 2000.

Le président: Au nom du Comité, je remercie les témoins de leur exposé et du temps qu'ils nous ont consacré.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Public Service Commission:

Mrs. Mary J. Murphy, Executive Director, Corporate Management & Secretary General;
Mr. Avrim D. Lazar, Director General, Review.

De la Commission de la fonction publique:

Mme Mary J. Murphy, directrice exécutive, Gestion ministérielle et secrétaire générale;
M. Avrim D. Lazar, directeur général, Revue.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable Fernand-E. Leblanc

Président:
L'honorable Fernand-E. Leblanc

Wednesday, October 24, 1990

Le mercredi 24 octobre 1990

Issue No. 36

Fascicule n° 36

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

Bill C-69, An Act to amend certain statutes
to enable restraint of government expenditures

Projet de loi C-69, Loi modificative
portant compression des dépenses
publiques

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Berntson substituted for that of the Honourable Senator Beaudoin. (October 23, 1990)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(ou Frith)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du Comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du Comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Berntson substitué à celui de l'honorable sénateur Beaudoin. (le 23 octobre 1990)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 19, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Roblin, P.C., seconded by the Honourable Senator Bielish, for the second reading of the Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 19 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Roblin, C.P., appuyé par l'honorable sénateur Bielish, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Roblin, C.P., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déféré au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

WEDNESDAY, OCTOBER 24, 1990
(43)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 6:15 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau and Simard. (5)

Other Senator Present: The Honourable Senator Roblin.

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research and Patricia MacDonald.

In attendance: The Official Reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated June 19, 1990 continued its examination of Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

*Witnesses:**From the Association of Canadian Community Colleges:*

Tom Norton, President;
Stephen Campbell, Comptroller, Algonquin College.

From the National Anti-Poverty Organization:

Lise Corbeil-Vincent, Executive Director;
Cheryl Boon, Advocacy Researcher.

Mr. Norton and Mr. Campbell made an opening presentation following which they responded to questions.

Ms. Vincent and Ms. Boon made an opening presentation following which they responded to questions.

The Honourable Senator Simard moved that responses from the Department of Finance to questions asked by the Committee on October 3, 1990, be appended to this day's Proceedings. (*See Appendix "NF-36".*)

The question being put on the motion, it was—

Resolved in the affirmative.

At 7:40 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE MERCREDI 24 OCTOBRE 1990
(43)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 18 h 15, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau et Simard. (5)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Roblin.

Présent: Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche, et Patricia MacDonald.

Aussi présent: Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 juin 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques.

*Témoins:**De l'Association canadienne des collèges communautaires:*

Tom Norton, président;
Stephen Campbell, contrôleur, Collège Algonquin.

De l'organisation nationale anti-pauvreté:

Lise Corbeil-Vincent, directrice exécutive;
Cheryl Boon, chercheuse.

M. Norton et M. Campbell font une déclaration préliminaire, puis répondent aux questions.

M^{me} Vincent et M^{me} Boon font une déclaration préliminaire, puis répondent aux questions.

L'honorable sénateur Simard propose d'annexer au procès-verbal de ce jour les réponses du ministère des Finances aux questions posées par le Comité le 3 octobre 1990 (*Voir Annexe «FN-36».*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 19 h 40, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Wednesday, October 24, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, to which was referred Bill C-69, to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures, met this day at 6.00 p.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before I call on the witnesses, I have three short items of business for this evening.

First, we have received, as you know, responses to questions asked of officials from the Department of Finance when they appeared with the Minister of State, the Hon. Gilles Loiselle, on the subject of Bill C-69, on October 3, at the last meeting we had. These responses were distributed to the members on October 18. If you want these responses to be appended, I would need a motion. Do you want them to be appended?

Senator Simard: Yes.

The Chairman: So, it is moved by Senator Simard.

Hon. Senators: Agreed.

The Chairman: Second, at the end of this meeting I would like to proceed *in camera* for the purpose of discussing the schedule of meetings in the hope that we may organize ourselves to hear as many witnesses as possible.

Finally, I would like to remind members that in complying with the decision of the committee, we will hear two different organizations this evening. This means that each has about forty minutes to make its presentation and respond to questions.

This is the second meeting of the committee to examine Bill C-69, to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures. We have the privilege to have as a witness from the Association of Canadian Community Colleges, the President, Tom Norton, and the Comptroller of Algonquin College, Stephen Campbell. We understand that Mr. Norton has an opening statement, and then we will move to the witnesses from the National Anti-Poverty Organization.

Mr. Norton, the floor is yours.

Mr. Tom Norton, President, Association of Canadian Community Colleges: Thank you very much. It is a real pleasure for us to be here. In the past we have enjoyed meeting with senators, and we have appreciated the time made available for us to investigate in a more leisurely way the impact of proposed legislation on our constituents. So it is a real pleasure for us to be here.

When our association first knew of the opportunity to appear before the committee, we hesitated because our university colleagues do such an excellent job of representing post-secondary education at government hearings such as this. Furthermore, we understand that these committees are extremely

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mercredi 24 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit à 18 heures aujourd'hui, pour l'étude du projet de loi C-69, loi modificative portant compression des dépenses publiques, qui lui a été renvoyé.

Le sénateur Fernand E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant d'appeler les témoins, j'aurais trois points à éclaircir pour ce soir.

Tout d'abord, nous avons reçu, comme vous le savez, des réponses aux questions posées aux représentants du ministère des Finances lorsqu'ils ont comparu avec le ministre d'État, l'honorable Gilles Loiselle, à notre dernière réunion du 3 octobre sur le projet de loi C-69. Ces réponses ont été distribuées aux membres le 18 octobre. Si vous voulez que ces réponses soient modifiées, il faudrait qu'une motion soit déposée. Voulez-vous que ces réponses soient modifiées?

Le sénateur Simard: Oui.

Le président: Donc la motion est présentée par le sénateur Simard.

Des voix: D'accord.

Le président: Adoptée. Deuxièmement, à la fin de la présente réunion, j'aimerais procéder à *huis clos* pour discuter du calendrier des réunions et ainsi nous organiser pour entendre autant de témoins que possible.

Enfin, j'aimerais rappeler aux membres que, conformément à la décision du Comité, nous allons entendre deux organismes ce soir. Donc, chaque organisme disposera d'environ 40 minutes pour présenter son mémoire et répondre aux questions.

Nous en sommes donc à la deuxième réunion du Comité, concernant le projet de loi C-69, loi modificative portant compression des dépenses publiques. Nous avons le privilège de pouvoir entendre comme témoin l'Association canadienne des collèges communautaires, représentée par son président, M. Tom Norton, et le contrôleur du Collège Algonquin, M. Stephen Campbell. M. Norton présentera ses remarques préliminaires, après quoi nous entendrons les autres témoins de l'Organisation nationale anti-pauvreté.

Monsieur Norton, la parole est à vous.

M. Tom Norton, président, Association canadienne des collèges communautaires: Merci beaucoup. Je suis ravi d'être parmi vous aujourd'hui. Nous avons apprécié la réunion précédente avec les sénateurs, et vous remercions du délai qui nous a été accordé pour nous permettre de réfléchir de façon plus posée aux répercussions qu'aura le projet de loi sur les groupes que nous représentons. Donc, pour me répéter, nous sommes ravis d'être parmi vous aujourd'hui.

Lorsque notre association a appris qu'elle pouvait se présenter devant vous, nous avons en fait hésité, parce que nos collègues des universités représentent déjà très bien le monde de l'enseignement post-secondaire aux audiences du gouvernement, et aussi parce que nous sommes conscients du fait que

[Text]

busy and the need to hear yet another voice saying the same thing might not be worthwhile.

We made a presentation on May 15 to the appropriate standing committee of the House of Commons, on this piece of legislation, and we felt we made all our points at that time. But since May 15, there have been a number of changes, certainly in the economy, a number of changes in our colleges, and so we thought we would take this occasion to speak briefly again to the proposed legislation. We hope to speak briefly, because we would really like to answer questions and have some dialogue with regard to the legislation. We feel that our colleges and institutes are probably not seen by senators and others as playing such an important part in the post-secondary community in Canada, and we would like to take a few moments to discuss this.

Being part of an endless chorus that wants a healthy economy but is not prepared to belt-tighten, is not our notion of being responsible institutional citizens. The Minister of State for Finance said in the House of Commons, that they had to take hard but unavoidable decisions to put their financial house in order. Linked as we are to Canadian industry, our colleges, technical institutes, and CJEP are constantly reminded of the importance of general economic health to the long-term ability of our funding. But as we reviewed the events of the last several months, including the federal and provincial budgets, it has become increasingly clear to us that we have an important contribution to make to this committee and to its considerations with regard to Bill C-69. It would be irresponsible not to appear, especially since Bill C-69 sits in the shadow of Bill C-96 and Bill C-33. We feel that it is especially urgent, and, given the newly announced recession, we feel there are more important things we need to say in regard to this proposed legislation and our colleges.

The Prime Minister said in August of 1989 that Ottawa would ensure that all young Canadians would receive a first-class education as they confronted a world-class challenge. But for the colleges, the reality has been the gradual shrinking of federal funding and of retraining for unemployed Canadians so that they can find new careers.

An administrative fee on student loans has been announced. It makes accessibility to colleges and institutes even more problematic for young Canadians as tuition fees increase.

A continued wrangling over the application of the GST in our institutions suggests that the impact of this new tax will not be neutral, as we had hoped. And now a reduction in established programs financing will have a very direct impact on our institutions.

We have a feeling, Mr. Chairman, that Ottawa is gradually losing interest in education. We have the impression that gov-

[Traduction]

ces comités ont un emploi du temps extrêmement chargé et que nous ne voyons pas la nécessité de répéter ce qui avait déjà été dit.

Nous avons présenté un mémoire le 15 mai au Comité permanent de la Chambre sur le même projet de loi, et nous estimons avoir dit tout ce que nous avions à dire. Cependant, depuis le 15 mai, un certain nombre de changements sont survenus, certainement dans l'économie, et aussi dans nos collèges. Alors, nous avons décidé de saisir l'occasion de vous présenter, de nouveau, un bref exposé de notre opinion sur le projet de loi. Nous espérons qu'il sera bref, parce que nous aimerions beaucoup répondre à vos questions et peut-être même engager un certain dialogue sur le projet de loi. Ce qui est plus important, ou non pas plus important mais tout au moins aussi important, c'est que la situation des collèges et instituts est probablement mal comprise par les sénateurs, et comme nous estimons qu'ils constituent une part importante de l'enseignement post-secondaire au Canada, nous croyons qu'ils devraient être mieux compris. Donc, nous aimerions prendre quelques instants de votre temps pour examiner ensemble la situation.

À notre avis, exiger, comme tant d'autres, une économie saine sans être prêts à se serrer la ceinture, ce n'est pas agir en citoyen ou institution responsable. Le ministre d'État aux Finances a déclaré à la Chambre des communes qu'il faudrait nécessairement prendre des décisions difficiles pour remettre de l'ordre dans nos finances. Liés à l'industrie canadienne, nos collèges, instituts techniques et cégeps se font constamment rappeler l'importance d'une économie globale en bonne santé, pour que soit assuré notre financement à long terme. Mais à la lumière des événements des quelques derniers mois, y compris les budgets fédéral et provinciaux, il nous apparaît de plus en plus évident que nous avons une importante contribution à faire à ce comité dans le contexte de son étude du projet de loi C-69. Nous aurions abdiqué nos responsabilités si nous n'avions pas comparu, surtout que le projet de loi C-69 est à la remorque des projets de loi C-96 et C-33. Nous estimons qu'il est particulièrement urgent, surtout après l'annonce récente de la récession, de faire valoir d'autres points importants relativement au projet de loi en question et à nos collèges.

Le premier ministre a dit, en août 1989, qu'Ottawa ferait en sorte que tous les jeunes Canadiens reçoivent une éducation de premier ordre afin de relever le défi mondial. Néanmoins, pour les collèges, la réalité est différente avec la réduction graduelle de l'investissement fédéral et du recyclage pour les chômeurs canadiens qui essaient de se réorienter.

Des frais administratifs pour les prêts aux étudiants ont été annoncés. L'accessibilité aux collèges et instituts deviendra beaucoup plus difficile pour les jeunes Canadiens avec l'augmentation des frais de scolarité.

La dispute qui se poursuit sur l'application de la TPS pour nos établissements nous laisse croire que les répercussions de cette nouvelle taxe ne seront pas aussi neutres que nous l'espérons. De plus, toute réduction des crédits aux programmes établis aura un impact direct sur nos établissements.

Nous avons l'impression, monsieur le président, qu'Ottawa est en train de perdre tout intérêt dans l'éducation. Nous avons

[Text]

ernment does not understand the relationship between a skilled work force and economic success.

May I very quickly remind the committee members who we are, who the CCC represents. We represent over 150 colleges, technical institutes and CJEP's in Canada with over 700 campuses reaching into virtually every Canadian community. We have over 300,000 full-time students and in excess of two million part-time students each year. Looking at it that way, close to 10 per cent of Canada's population attends a college at some point during each year.

We educate the electronics technicians, the computer technologists, the manufacturing specialists, and the construction experts. But, just as importantly, we provide the opportunity for those two million adult part-time learners to master new technologies, to develop new job skills, and to earn a living.

In economic terms, our task is twofold: to educate the new, younger workers so they can apply not only the latest in technology on the shop floor, but can learn to be self learners, to master new technologies as they emerge; and to give existing workers the opportunity to learn the new skills upon which our national economic future will be based.

Our institutions are Canada's primary mechanisms for implementing new technologies for small- and medium-sized industry. The capital investment in our institutions is over \$25 billion, and yearly expenditures are in the order of \$4 billion. We take the concept of productivity, improvement and technology diffusion to most of Canada's employers. I could go through this litany, not as a promotional exercise for colleges, but to outline the magnitude of the dilemma we now face, and the investment Canada has in us.

I think our problem will be exacerbated by the massive increase of immigration to this country that was announced today. The investment in our colleges, the operating dollars that come to our colleges, institutes and CJEP's, are important factors in the integration of immigrants into Canada's communities.

It is hard to imagine how those immigrants in their increasing numbers will find easy access into the large cities, let alone smaller communities, without our colleges playing an increasing role, not just in language training but as community centres, as places to encourage ethnic minority groups to meet, to welcome their compatriots from their homelands to Canada. So today our worry is even greater that the gradual erosion of our financial base will impact not just on economics, but on the social fabric of the country as well.

[Traduction]

l'impression que le gouvernement ne comprend pas le rapport entre la compétence de la main-d'œuvre et le succès économique.

J'aimerais rappeler rapidement aux membres du Comité qui nous sommes, qui l'Association représente. Nous représentons plus de 150 collèges, instituts techniques et cégeps au Canada, soit plus de 700 campus répartis dans pratiquement chacune des localités canadiennes. Nous avons plus de 300 000 étudiants à temps plein et plus de deux millions d'étudiants à temps partiel chaque année. Sous cet angle, près de 10 p. 100 de la population canadienne fréquente un collège à une période donnée au cours de l'année.

Nous formons des techniciens en électronique, en informatique, des spécialistes de la fabrication industrielle et aussi des experts en construction. Nous assumons un autre rôle tout aussi important: nous offrons à ces deux millions d'adultes, étudiants à temps partiel, la possibilité d'apprendre de nouvelles technologies, de développer de nouvelles compétences et de gagner leur vie.

Sur le plan économique, notre tâche présente deux facettes: d'une part former les jeunes travailleurs pour qu'ils puissent non seulement appliquer la technologie de pointe en usine, mais aussi apprendre à être autodidactes, mettre à jour leurs connaissances constamment et, d'autre part, donner aux travailleurs actuels l'occasion de se recycler dans des domaines sur lesquels notre économie nationale de l'avenir sera fondée.

Nos établissements constituent le mécanisme primaire, au Canada, qui permet de mettre en œuvre les technologies nouvelles pour la petite et moyenne entreprise. L'investissement en immobilisations, pour nos établissements, représente plus de 25 milliards de dollars, et les dépenses annuelles sont de l'ordre de 4 milliards de dollars. Le concept de la productivité, de l'amélioration et de la diffusion de la technologie passe de nos étudiants à la plupart des employeurs canadiens. Je pourrais réciter cette litanie, non pour faire valoir nos collèges, mais pour décrire l'amplitude du problème auquel nous devons faire face, et de l'investissement que nous représentons pour le Canada.

Notre problème, à mon avis, se trouvera exacerbé du fait que, comme on l'a annoncé aujourd'hui, il y aura une augmentation massive de l'immigration au pays; le rôle de nos collèges, l'investissement qui leur a été consacré, et les crédits d'exploitation que nos collèges, instituts et cégeps reçoivent, sont autant de facteurs qui joueront dans l'intégration des immigrants dans les localités canadiennes.

Il est difficile de voir comment ces immigrants, de plus en plus nombreux, trouveront un accès facile aux grandes agglomérations urbaines, sans parler des plus petites localités, si nos collèges ne jouent pas un rôle de plus en plus important et ce, non pas simplement pour la formation linguistique, mais aussi comme centres communautaires, où les minorités ethniques seraient encouragées à se rencontrer, à accueillir leurs compatriotes de la mère patrie au Canada. Donc, notre inquiétude aujourd'hui va au-delà de l'érosion graduelle de notre base financière: nous nous inquiétons non seulement des répercussions sur l'économie, mais aussi sur le tissu social de notre pays.

[Text]

I repeat, it is our impression that Ottawa is losing interest in post-secondary education as compared with other government programs. But let me emphasize that my concern is not only the total amount of resources available to colleges and institutes, it is that the government seems to be favouring other commitments over education. As an example, in 1987/88 government spending rose 3.6 per cent, but its spending in education rose only 1.8 per cent. In 1989 government spending rose 7.6 per cent, while expenditures in education rose only 1.6 per cent.

The impact of this gradual perceived shift in priorities is not immediate, but over time the nature of our institutions is changing, and our ability to meet the nation's training needs in an increasingly competitive world economy is gradually being eroded.

The universities will say that without reasonable and predictable funding, the research capability will gradually be eroded. Our colleges and institutes will say that without that same long-term priority and consistency, our ability to develop and maintain the primary basis for making new technology work in our industry would gradually melt away.

Between 1986 and 1995, over \$30 billion that would have been spent in our area has been reduced from the EPF—I'm sorry, of that \$30 billion, \$8.9 billion would have come to the education sector.

Our economic future will depend on the competitiveness of our work force. The reduction in funding to colleges and institutions is gradually reducing the capability of our primary national educator and trainer of the nation's work force.

We certainly agree with the minister when he said, "Let us not make hospitals, universities, and colleges a battleground between the federal and provincial governments." The proposed two-year freeze on the growth of the EPF, plus the impact of the new restrictions of its growth in 1992 and 1993 to 3 per cent below the GNP, will shift a further burden onto the provinces. Our experience is that the provinces will not make up the difference, and that in some ways, even when additional funds are provided, the erosion of the technological capability of our institutions will continue.

Perhaps the most graphic way of dealing with this, and dealing with it briefly, is to introduce my colleague, Steve Campbell, from Algonquin College, who lives and works and wrestles with the real problems of maintaining an institution within this type of environment. Steve.

Mr. Stephen Campbell, Comptroller, Algonquin College: Thank you, Tom. Algonquin College services the nation's capital. We have about 10,000 full-time students and about 55,000 part-time registrants over the year, and I thought I might give you a couple of general examples, and then some specifics, to show you what we are grappling with in dealing with technology and technological change.

[Traduction]

Nous avons l'impression, comme je l'ai déjà dit, qu'Ottawa est en train de perdre tout intérêt envers l'enseignement post-secondaire par rapport à d'autres programmes gouvernementaux. J'aimerais insister pour dire que nous craignons non seulement la réduction des ressources mises à la disposition des collèges et instituts mais aussi du fait que le gouvernement semble favoriser d'autres engagements que l'éducation. Par exemple, en 1987-1988, les dépenses même de nos établissements ont augmenté de 3,6 p. 100; les crédits à l'éducation, par ailleurs, n'ont augmenté que de 1,8 p. 100. En 1989, les dépenses du gouvernement ont augmenté de 7,6 p. 100 tandis que les dépenses pour l'éducation n'étaient relevées que de 1,6 p. 100.

Les répercussions de ce déplacement progressif des priorités, sinon réel du moins perçu, ne seront pas immédiates, mais après un certain temps, la nature même de nos établissements risque de changer, et notre capacité de répondre aux besoins de formation de la nation dans une économie mondiale de plus en plus concurrentielle continuera de s'éroder.

Les universités disent que, sans financement raisonnable et prévisible, la recherche va souffrir de plus en plus. Nos collèges et instituts disent que sans le même niveau de priorité et de cohérence à long terme, notre capacité de développer et de maintenir la base primaire de la technologie nouvelle dans notre industrie disparaîtra peu à peu.

Entre 1986 et 1995, 8,9 milliards de dollars pris à même les 30 milliards contenus dans le Fonds de la caisse de prévoyance d'exception auraient dû être dépensés dans notre secteur.

Notre avenir économique dépend du caractère concurrentiel de notre main-d'œuvre. Toute réduction des crédits aux collèges et instituts viendra miner la capacité de notre principal réseau d'enseignement et de formation national.

Nous sommes d'accord avec le Ministre lorsqu'il dit qu'il ne faut pas faire des hôpitaux, des universités et des collèges le terrain des disputes entre le fédéral et les provinces. Le gel de deux ans proposé sur la croissance de la CPE, conjugué à l'effet des nouvelles restrictions sur la croissance pour 1992 et 1993 à un niveau de 3 p. 100 inférieur au PNB, alourdira encore davantage le fardeau des provinces. Les provinces, comme notre expérience nous l'a démontré, ne combleront pas la différence et, de certaines façons, même si des fonds supplémentaires sont fournis, l'érosion de la capacité technologique de nos établissements se poursuivra.

Pour vous donner un exemple plus clair de ce que nous entendons, j'aimerais vous présenter encore une fois mon collègue, M. Steve Campbell, du Collège Algonquin, qui doit faire face, tous les jours, à la difficulté véritable que pose la survie d'un établissement dans ce genre d'environnement. Steve.

M. Stephen Campbell, contrôleur du Collège Algonquin: Merci, Tom. Le Collège Algonquin offre ses services dans la région de la Capitale nationale. Nous avons environ 10 000 étudiants à temps plein, et environ 55 000 étudiants à temps partiel au cours d'une année donnée; j'ai pensé vous donner quelques exemples, un premier de portée générale, puis d'autres exemples plus spécifiques afin de vous démontrer la nature des problèmes auxquels nous devons faire face quant il s'agit de technologie et de changements technologiques.

[Text]

As a general example, five years ago in the college we had 12 micro computers. Today we have over 1,200. What we are faced with now is a replacement program for those micro computers. We are replacing about 25 per cent of that in store base each year, and the demands to increase that base is growing at about 20 per cent per year.

Looking at some specific examples within some of the programs that we offer, we recently set up a manufacturing robotics lab. The core component is a piece of equipment that costs in excess of \$600,000, and there will be 10 to 15 students trained on that piece of equipment. It is very expensive to stay up to date with the technology that we are supposed to be training. And that is just one program out of 150 that the college offers to this community.

The impact of not maintaining investment in that type of technology can be seen in another one of our programs, which is broadcasting. We are training and graduating students into industry who are trained on equipment that hasn't been seen in industry for the last ten years. To reinvest, to bring us up to date with current technologies, is a very expensive investment that the college must undertake.

If I can contrast that with, say, our European counterparts, take the events of this summer with the unification of the two Germanies. Estimates of the cost to retool East Germany have been announced at \$70 billion to \$200 billion. A large component of that is identified as the cost of retraining individuals on the new technology.

Another comment we have is that 80 per cent of the technology that will be utilized by industry in the next ten years in Canada has yet to be invented. It is not yet in existence. Yet we as the primary educators of the workers on such technology are expected to stay up to date and provide a classroom environment in which to train those individuals.

I think the challenge we face on a day-to-day basis as an individual college is how to maintain current and relevant curriculum education for our students in the face of declining funding for equipment and delivery of that educational activity.

Mr. Norton: Mr. Chairman, the federal government has an important role to play in post-secondary education. The reduction of the federal deficit is a priority of the federal government, and our association accepts that. We almost rethink our expectations. But if the cost of these reductions is to create a circumstance in which the 150 colleges and institutes become museums of yesterday's technology, or liberal arts colleges, then one price of debt reduction will be the competitive capacity of industries which depend on the application of middle and high technology.

At the very moment when this nation needs a national human resources development strategy, which can only be addressed with federal leadership, the impression is that education is diminishing as a federal priority.

[Traduction]

Commençons d'abord par l'exemple de portée générale. Il y a cinq ans, notre collège avait 12 micro-ordinateurs. Aujourd'hui, nous en avons plus de 1 200. Nous avons à l'heure actuelle un programme qui prévoit le remplacement de ces micro-ordinateurs dans une proportion de 25 p. 100 de l'inventaire chaque année; or, la demande de nouveaux ordinateurs augmente chaque année à un rythme d'environ 20 p. 100.

Pour ce qui est des exemples plus spécifiques, relativement à certains des programmes que nous offrons, mentionnons la création d'un laboratoire de robotique industrielle. L'élément principal de ce laboratoire est une pièce d'équipement qui coûte plus de 600 000 \$; entre 10 et 15 étudiants utiliseront cette machine pour leur formation. Rester à la fine pointe de la technologie coûte très cher quand on est censé s'occuper de formation. Et il ne s'agit là que d'un des 150 programmes que le Collège offre à la communauté.

Si l'on ne maintient pas le niveau d'investissement dans ce genre de technologie, un autre de nos programmes risque de pâtir: celui de la télédiffusion. Nous formons et diplômons des étudiants dans ce domaine, et ces étudiants sont formés avec du matériel qui a disparu de l'industrie il y a 10 ans. Renouveler l'équipement, se mettre à la fine pointe de la technologie, voilà un investissement extrêmement coûteux auquel les collèges doivent faire face.

Permettez-moi de vous donner l'exemple de nos collègues européens, des événements de cet été, dont l'unification des deux Allemagnes. On a annoncé une estimation des dépenses à engager pour rééquiper l'Allemagne de l'Est. On parle dans la presse de 70 à 200 milliards de dollars. Une large part de cette somme sera consacrée au recyclage des employés afin qu'ils puissent se servir des technologies nouvelles.

On entend aussi souvent dire ici que 80 p. 100 de la technologie qui sera utilisée par l'industrie au cours des dix prochaines années au Canada n'a pas encore été inventée. Elle n'existe pas encore. Cependant, nous, des établissements d'enseignement qui, principalement, formons les travailleurs à cette technologie nouvelle, devons nous tenir à jour et fournir une classe et un milieu qui permettent la formation de ces personnes.

Le défi auquel nous devons faire face, tous les jours, à notre collège consiste à maintenir un programme d'éducation actuel et pertinent à l'intention de nos étudiants et ce, malgré une réduction des crédits pour le matériel et pour la prestation de l'activité professionnelle en question. Tom.

M. Norton: Monsieur le président, le gouvernement fédéral a un rôle important à jouer dans le domaine de l'éducation post-secondaire. Notre association convient avec vous que le déficit fédéral constitue une priorité. Nous devons par ailleurs réviser nos attentes. Mais s'il faut, pour réduire les coûts, transformer nos 150 collèges et instituts soit en musées de l'ancienne technologie, soit en collèges classiques, la réduction de la dette, nous devons la payer au niveau de la capacité concurrentielle des industries qui dépendent de l'application de la technologie moyenne et avancée.

Au moment même où ce pays a besoin d'une stratégie nationale de perfectionnement des ressources humaines, qui ne peut être assurée que par le gouvernement fédéral, l'impression que

[Text]

The EPF is an obvious focus for reduction in federal expenditures, but the education systems are becoming confused as the gap grows between the rhetoric that places our institutions on the front line of economic achievement, and the real funding, the real support we receive.

Mr. Chairman, I have attempted to focus, as has Stephen, our comments on areas of specific concern to this committee, and if we have digressed too far into the realm of other jurisdictions, we apologize. I think it is worthwhile for us to do that if we want this country to be able to equip our population with the skills required to compete in a world economy, but we must recognize that we are gradually losing that ability in our institutions. The proposed reduction in federal transfers to education through Bill C-69 will contribute to this erosion. We need to deal with our national debt. Giving away the future in order to save the future does not seem to us to be a good way of going about it. Thank you.

The Chairman: Thank you. Any questions?

Senator Comeau: You mentioned that the government had increased spending by 7.6 per cent, over 1988 and 1989, and that equivalent university funding had been increased under EPF by only 1.1 per cent. Did you include, in the 7.6 figure, the interest rate as a part of the increase in government spending?

Mr. Norton: I'm sorry, I don't know.

Senator Comeau: It has been one of our worries. You know we do try to work with statistics sometimes. I understand that out of every dollar the Government of Canada collects in revenue, 40 cents goes towards paying interest. I haven't crunched the figures, but if this continues it won't be very long before it is 50 cents, 60 cents, 75 cents, and what have you. Ultimately, if we have to pay interest of a dollar on every revenue dollar collected, with everybody kind of coming to the government and saying, "Look, you don't care about us," the easiest thing for the government to do would be to give the money when such a group came. But I am wondering if there is another approach that could be used when dealing with the government, saying, "Look, we understand what the problem is". I think you opened your comments quite admirably when you said we want a healthy economy. I acknowledge that, and we want general economic health for Canada.

So, I am just wondering if there might not be a need to approach government from a new point of view, saying, "Look, we understand the problem. Let's look at this thing very seriously and see what we can do and what government can do," rather than saying, "Government, you don't care about us," and things like that. At this point, perhaps my question is: Where do we cut, if we don't cut EPF?

[Traduction]

nous avons, c'est que l'éducation est de moins en moins importante pour le fédéral.

La CPE est le point de mire évident des réductions du fédéral, et le monde de l'éducation est de plus en plus confus quand il constate l'écart grandissant entre les principes qui placent nos établissements à la ligne de front des réalisations économiques et le niveau réel de financement, l'appui réel que nous recevons.

Monsieur le président, j'ai essayé de limiter mes commentaires, comme l'a fait Stephen, à des domaines qui intéressent plus particulièrement ce comité; si nous avons débordé sur d'autres sujets, nous nous en excusons. Cependant, je crois que l'exercice a été utile pour nous. Si nous voulons que notre pays soit capable de munir sa population des compétences nécessaires pour relever le défi de la globalisation économique, nous devons reconnaître que nous sommes en train de perdre peu à peu ces capacités dans nos établissements. La réduction proposée aux transferts fédéraux à l'éducation dans le projet de loi C-69 contribuera davantage à cette érosion. Nous devons bien sûr régler le problème de la dette nationale. Mais négliger l'avenir pour essayer de sauver l'avenir ne nous apparaît pas comme le meilleur moyen de régler ce problème. Merci.

Le président: Merci. Des questions?

Le sénateur Comeau: Vous avez dit que le gouvernement avait augmenté ses dépenses de 7,6 p. 100, pendant 1988 et 1989, et que l'augmentation des fonds versés aux universités à même la CPE était de 1,1 p. 100. Je me demande si dans le chiffre de 7,6 p. 100, vous avez inclus les taux d'intérêt dans le calcul de l'augmentation des dépenses publiques.

M. Norton: Je suis désolé, je n'en sais rien.

Le sénateur Comeau: Ceci constitue l'une de nos préoccupations. Vous savez que nous essayons d'obtenir des statistiques. Si je comprends bien, à l'heure actuelle, le gouvernement du Canada doit, pour chaque dollar qu'il perçoit en recette, verser 40 cents comme paiement d'intérêt. Et si cette situation persiste, et je n'ai pas truqué les chiffres, nous risquons de devoir, avant très longtemps, payer 50, 60 ou même 75 cents pour chaque dollar. Finalement, si on devait en arriver à payer un dollar d'intérêt pour chaque dollar perçu, la situation n'est pas rose. Vous savez comme moi sans doute que beaucoup se présentent au gouvernement en disant: "Écoutez un peu, vous nous négligez complètement". La solution de facilité pour un gouvernement serait de donner de l'argent à qui en demande. Mais je me demande s'il n'y a pas une autre façon d'aborder le gouvernement qui soit peut-être plus utile: "Bon, écoutez, nous comprenons la nature du problème". Je crois que vous avez vu juste dans vos remarques préliminaires en disant que vous désiriez une économie saine. Et je reconnais en effet que c'est ce que nous voulons pour le Canada.

Alors je me demande s'il ne faudrait pas plutôt aborder le gouvernement d'un point de vue nouveau, en quelque sorte, et dire: "Écoutez, nous comprenons le problème. Examinons la situation, et voyons ce que nous pouvons faire nous et ce que le gouvernement peut faire". Plutôt que de dire: "Le gouvernement ne se préoccupe pas de nous" ou quelque chose du genre. Alors ma question la voici. Ceci étant dit, où est-ce que nous devons couper si nous ne coupons pas dans la CPE?

[Text]

Mr. Norton: Let me respond as best I can to that. I certainly agree with you, but I am reluctant to get into statistics because they are the ultimate trap. Anyway, any argument that is based on statistics can be destroyed quickly by another point of view. But from our standpoint, this is, as I said, at the end of a cycle of things that have hit us. It is not the EPF by itself. Employment and Immigration Canada at one point were heavily involved in our colleges to help the unemployed. That is no longer true. As a result of the new bill that has passed through the Senate, there will be some small changes but those changes will not directly backfill the massive reduction in support of unemployment in the training sense. It happens constantly or frequently that we mention the word "universities," and, of course, we are not universities.

Senator Comeau: I apologize.

Mr. Norton: No, you shouldn't apologize. The situation is that in Ottawa, post-secondary education means university education. People don't think of colleges, despite the fact that colleges deal with more people in a year than universities do. This happens constantly to us, and the issue here is that the impact on our colleges is different than it is on the universities. We don't have the same freedom to move and to find other sources.

I think there is another way. Our colleges have defined themselves as partners with the federal government. When major national policies are articulated, especially in the economic area, they can work fairly easily with large industry; but when it gets down to small industry, we are the people that must do that.

In a province such as New Brunswick where 75 per cent of the employers have five or fewer employees, we are the people that are going to have to make it work with the employers. So your question then is: Where do we cut? Our answer to that is, let us participate in designing the cuts, because if the broad cuts in funding end up dealing with the small employer in the same way it deals with the fishermen in Newfoundland or the workers in General Motors, we think there is a problem. That is why we are here and why we come to other committees.

Rather than our being involved at this end, saying, "Please don't impact on us this way," we want to be involved earlier in designing responses that will have a variable effect on a vastly differentiated economy. That is what we work in.

Let me conclude my answer by saying that if Canadian industry is not successful, we fail. We live every day of the week in small manufacturers, small industries in this country, and no one is more aware than we are, because of that relationship, that we can't make it if our economy is not healthy.

So we are very sympathetic to the general issue of expenditures, but we really feel that if we could participate in the

[Traduction]

M. Norton: Permettez-moi une réponse. Je suis d'accord avec vous et j'hésite à citer des statistiques parce que finalement elles constituent toujours un piège. De toute façon, tout argument qui est fondé sur des statistiques peut être balayé aussi rapidement que n'importe quel autre point de vue. Cependant, à notre avis, nous nous trouvons à la fin d'une cascade d'événements malencontreux. Ce n'est pas tant la CPE en soi. Emploi et Immigration Canada, à un certain point, s'occupait activement de nos collèges et aidait les chômeurs. Ce n'est maintenant plus le cas. Avec le nouveau projet de loi qui vient d'être adopté par le Sénat, des changements mineurs seront mis en œuvre, mais ces changements ne pourront pas compenser directement la réduction massive de l'appui à offrir aux chômeurs qui veulent se recycler. Vous avez utilisé le mot université, mais nous ne sommes pas des universités.

Le sénateur Comeau: Je m'excuse.

M. Norton: Non, ne vous excusez pas. La situation est telle qu'à Ottawa on entend par enseignement post-secondaire l'enseignement universitaire; on ne pense jamais aux collèges, et ce, même si les collèges ont affaire à davantage de gens dans un an que les universités. Et ceci se produit constamment. Ce que nous voulons faire valoir ici, c'est que les répercussions sur nos collèges seront différentes de celles sur les universités. Nous n'avons pas la même marge de manœuvre pour trouver d'autres sources.

Il y a peut-être une autre façon d'envisager le problème. Nos collèges se sont définis comme les partenaires du gouvernement fédéral. Lorsqu'une politique nationale importante est élaborée, plus particulièrement dans le domaine de l'économie, les universités collaborent relativement facilement avec la grande industrie. Mais lorsqu'il s'agit de la petite industrie, c'est à nous que revient cette responsabilité.

Dans une province comme le Nouveau-Brunswick, où 75 p. 100 des employeurs ont à leur service au plus cinq employés, nous sommes les établissements qui devront collaborer avec les employeurs. Alors, quand vous me posez la question à savoir où il faut couper, je vous répondrai ceci: Permettez-nous de participer au processus de décision quand vous devez faire des coupures, parce que si, en raison d'une réduction considérable des crédits, on finit par traiter avec le petit employeur de la même façon qu'on a traité avec les pêcheurs de Terre-Neuve ou avec la General Motors, je crois que nous avons un problème. C'est pourquoi nous sommes ici, c'est pourquoi nous comparaissons devant d'autres comités.

Plutôt que de devoir vous dire à la fin du processus: «S'il-vous-plaît, changez votre politique», nous désirons pouvoir participer plus tôt dans ce processus de prise de décision quant aux solutions possibles qui auront un effet variable dans une économie fortement diversifiée. C'est ce que nous espérons.

J'aimerais terminer mon intervention en disant que si l'économie canadienne échoue, nous échouons avec. Notre réalité quotidienne, ce sont les petits fabricants, les petites industries de ce pays; et nul mieux que nous n'est conscient de cette réalité. Nous savons que si l'économie n'est pas saine, nous ne réussissons pas.

Nous sommes très ouverts face à la question générale des dépenses. Mais nous avons vraiment l'impression que si nous

[Text]

design of strategies around government reduction and spending we could come up with something that is not so disastrous on some sectors of our economy.

Senator Comeau: With respect to the EPF, as I understand it is not the province itself that receives the funding. It is not specifically earmarked. Would it be something to look at if the federal government said, "Okay, fine, we are under the EPF formula. This is where it goes: X number of dollars to universities, Y number of dollars to community colleges, and Z number of dollars to health care." Would something like that help you to at least maintain your level of services.

Mr. Norton: That might be one answer. I would respond to that by saying what I said in my presentation, that this country is in desperate need of national human resources development strategies, combining federal government leadership with provincial government leadership. Within the context of such a policy, earmarking money might make more sense.

Senator Comeau: With respect to the funding just released with the passage of Bill C-21, I assume that the Association of Canadian Community Colleges and others are going to have access to some of those dollars.

Mr. Norton: In a direct sense, we won't have access. That money will go to industry. We will earn it from industry, and we are delighted to work as partners with industry in that way. For us it is an exciting event. I am so happy that that is now through. In saying that, I hope I have emphasized the type of operation our institutions have. We are entrepreneurial. We are partners with industry in the success that entrepreneurship brings.

Senator Comeau: Thank you. I yield to my colleagues.

The Chairman: Senator Simard.

Senator Simard: Education is essentially a provincial jurisdiction, and we have to be careful. Somebody was talking about earmarking, and this and that. We are not there yet, I don't think.

What makes you say you are not confident the province will pick up the slack, or want to invest more than they have recently? I believe that some provinces, not all but some, are in better shape financially than the federal government. Secondly, I'll just put my questions, and you may want to comment in any order you wish. You charge fees, of course. Do you feel that you are charging as much as the market will bear, and so on? Did you say you are not happy? I think in the last few comments in your opening statement you said you are not too happy with the way the government is dealing with debt, or something. Did you say that?

Mr. Norton: With its debt?

Senator Simard: You recognize it is a problem?

[Traduction]

pouvions participer à l'élaboration des stratégies relatives à la réduction des dépenses publiques, nous pourrions proposer des solutions qui ne seraient pas aussi désastreuses à bien des égards sur certains des secteurs de notre économie.

Le sénateur Comeau: La CPE, si je comprends bien, ne verse pas de fonds directement aux provinces. Les crédits ne sont pas affectés à un projet particulier. Envisageriez-vous la solution suivante, si le gouvernement fédéral devait dire: «D'accord, nous sommes régis par la formule de la CPE, et voici l'affectation prévue. Nous verserons X dollars aux universités, Y dollars aux collèges communautaires, et Z dollars à l'assurance-santé»? On pourrait ainsi maintenir, du moins à court terme, un niveau raisonnable de service.

M. Norton: C'est envisageable. Je vous répondrai en disant simplement ce que j'ai déjà dit, à savoir que le pays a désespérément besoin d'une stratégie nationale de perfectionnement des ressources humaines qui intègre le gouvernement fédéral et les provinces; ça ne fait aucun doute. Dans le contexte de ce genre de politiques, l'affectation de fonds serait sans doute plus appropriée.

Le sénateur Comeau: Des crédits ont été votés avec l'adoption du projet de loi C-21. Je suppose que l'association des collèges communautaires, notamment, va pouvoir recevoir une partie de cet argent, n'est-ce pas?

M. Norton: Nous n'aurons pas accès à ces sommes directement. L'argent sera versé à l'industrie, et l'industrie nous le versera. Nous sommes ravis de pouvoir être associés à l'industrie de cette façon. Pour nous, c'est une entreprise passionnante. Je suis très heureux que cette formule ait été adoptée et qu'elle sera appliquée. D'ailleurs, j'espère que j'ai insisté sur le type d'opération qui caractérise nos établissements. Nous vivons l'esprit d'entreprise, nous sommes associés avec l'industrie dans le succès qu'offre l'esprit d'entreprise.

Le sénateur Comeau: Merci. Je laisse la parole à mes collègues.

Le président: Sénateur Simard.

Le sénateur Simard: L'éducation est de compétence provinciale essentiellement, et nous devons faire preuve de prudence. On a parlé d'affectation de fonds, notamment. Nous n'en sommes pas encore là, d'après moi.

Qu'est-ce qui vous fait dire que les provinces ne combleront pas la différence, ou ne voudront pas investir davantage que par le passé? En effet, je crois que certaines provinces, pas toutes, mais certaines provinces sont en meilleure forme financière que le gouvernement fédéral. Je vous poserai d'abord toutes les questions, et vous y répondrez dans l'ordre qu'il vous plaît. Vous imposez des frais, bien sûr. Croyez-vous que vous demandiez autant que le marché puisse supporter? Qu'avez-vous dit au sujet de ce qui ne vous plaisait pas? À la fin de vos remarques préliminaires, vous avez dit que vous n'étiez pas d'accord avec la façon dont le gouvernement s'occupe de la dette, ou quelque chose comme ça. Est-ce que vous avez bien dit cela?

M. Norton: La dette?

Le sénateur Simard: Vous reconnaissez que c'est un problème?

[Text]

Mr. Norton: Yes.

Senator Simard: And you would like to have more say in what cuts are made, and to what extent. Could you elaborate on where you might see a role for your group. In passing, I might say that hundreds of New Brunswickers, if not thousands, have benefited from the training that has taken place there, and your college has a good reputation, by the way, Mr. Campbell.

Mr. Campbell: Thank you very much.

Mr. Norton: We are very proud to have the colleges in New Brunswick as members of our association. They are fine institutions. We certainly agree that the provinces should pick up, for obviously education is a provincial responsibility. To the degree that it is possible, we will continue to remind the provinces of that responsibility as loudly as we are able.

Without having specific data, I think we know that the track record of provinces is uneven in this issue. Again I won't get into statistics, but all provinces are not equally reliable in terms of passing on dollars to educational institutions. So it is a concern.

One of the things that concerns me is that we end up with some provinces saying, "We can't do a job because the federal government is not supporting post-secondary education as strongly as it might."

You most certainly did not say this, sir, but on the other hand, we do have people in the Ottawa-Hull area who will say, "It is a provincial responsibility, not ours." Then in the working end people say, "If we can't have a team effort, if we can't cooperate, our economy is simply not going to have what it needs to make it work for all of us."

So, I suppose part of it is this generalized appeal. Can we not find a framework within which we can work collectively to develop a national human resources strategy? This brings us to the last part, which essentially says we cannot be part of the governing process. We recognize that. But when government must reduce its expenditures in areas we know, at least in our own small territory, those areas which make the greatest impact on small industry, on small business, from a federal standpoint in terms of retraining, upgrading, helping people who are still employed learn their next job, that is our business and we can help in that area if we are asked, at the small community level, and that is where we would like to participate. We can't do the job of governing. We respect the difficult decisions that you must make in that process, but we think we have a contribution to make, and it is not just a contribution of self interest, as we have tried to demonstrate. It is not that we want more and more. As I said earlier, if the economy doesn't make it, we don't either, and we know that.

[Traduction]

M. Norton: Oui.

Le sénateur Simard: Et vous aimeriez avoir davantage voix au chapitre pour ce qui est des réductions budgétaires; pouvez-vous nous indiquer dans quelle mesure? Pourriez-vous préciser le rôle que pourrait assumer votre groupe? Je dois dire que le Collège Algonquin, c'est bien de là où vous venez, monsieur Campbell, a beaucoup aidé le Nouveau-Brunswick en ce qui a trait à la formation; en effet des centaines, voire des milliers de personnes ont profité de l'enseignement de votre collège. Vous avez très bonne réputation.

M. Campbell: Merci beaucoup.

M. Norton: Nous sommes très fiers d'avoir des collèges au Nouveau-Brunswick qui sont membres de notre association. Il s'agit là de très bons établissements. Nous sommes d'accord avec vous pour dire que les provinces devraient combler la différence; nous savons que l'éducation est une responsabilité provinciale. Dans la mesure du possible, nous allons continuer de rappeler cette responsabilité aux provinces aussi souvent que nous le pouvons.

Sans pouvoir vous fournir de données précises, nous savons que le bilan des provinces est plutôt inégal; et, encore une fois, je ne voudrais pas citer de statistiques, mais toutes les provinces ne sont pas également fiables quand il s'agit de verser ces sommes aux établissements d'enseignement. Donc pour nous c'est une préoccupation.

L'un des objets de notre inquiétude, c'est que d'une part les provinces nous diront qu'elles ne peuvent pas nous fournir d'argent parce que le gouvernement fédéral a réduit ses budgets ou qu'il n'appuie pas aussi fermement qu'il le devrait l'enseignement post-secondaire.

Cela vous ne l'avez certes pas dit, mais, il y a des personnes dans la région d'Ottawa-Hull qui disent que c'est une responsabilité provinciale et non pas la leur. Et en bout de ligne, il y a nous qui vous disons que si nous ne pouvons pas travailler en équipe, si nous ne pouvons pas collaborer ensemble pour être concurrentiels, notre économie ne pourra plus nous servir.

Donc, il s'agit là d'un appel général. Ne pouvons-nous pas essayer de trouver un cadre de travail qui nous permette de collaborer ensemble à l'élaboration d'une stratégie nationale des ressources humaines? Bien sûr que nous ne pouvons pas gouverner à la place du gouvernement. Nous reconnaissons ce fait. Mais lorsque le gouvernement doit comprimer ses dépenses dans des secteurs dont nous savons, du moins dans notre petit territoire, dans des secteurs dont nous savons qu'ils auront des répercussions extrêmement importantes sur la petite industrie, sur la petite entreprise, quand le fédéral affecte le recyclage, la formation, et le perfectionnement des gens qui sont toujours employés et qui veulent se préparer à un nouvel emploi, alors nous sommes les premiers intéressés. Nous pouvons donner notre avis si on nous le demande, au niveau communautaire, et c'est justement à ce niveau que nous voulons participer. Nous ne voulons pas assumer les pouvoirs du gouvernement. Nous respectons les décisions difficiles que vous devez prendre dans ce processus, mais nous croyons que nous avons une contribution à faire. Et ce n'est pas simplement une contribution motivée par nos intérêts, comme nous avons essayé de le démontrer. Ce n'est pas tant que nous voulons

[Text]

In terms of tuitions, I think we have a couple reactions there. If the Canada Student Loans Program is large enough and is available enough to people who cannot raise the money for tuition, then indeed there is probably room in many jurisdictions for an increase in tuitions.

As you know, last year a 3 per cent administrative fee was placed on available funds, and this made it even more difficult for students to get money and to pay back loans. That is a separate issue and I realize it is not what is in front of us, but it would be good if we could have a generous loans policy or loans plan and there is no question in my mind that tuitions are flexible.

Senator Simard: Can you tell us what the average annual increase of tuition fees has been in Canada, by province, in the last five or ten years?

Mr. Norton: I can answer, sir, that tuition fees in most provinces have stayed at about 10 per cent of the real cost. In the province of Ontario for instance, it costs between \$5,000 and \$6,000 to educate a student in a college. Tuition fees would be around \$500 or \$600, and as the cost goes up there has been a small escalation.

The level of 10 per cent has been reasonably consistent, I believe, in most jurisdictions. There is one jurisdiction for which college education was free, but that has just changed. But for most it is 10 per cent. This is quite different, as you know, from the American model, or indeed other models.

The Chairman: Senator Roblin.

Senator Roblin: Mr. Chairman, there is no group in the educational circle that attracts my interest more than the one these witnesses represent, because I've been there from the word "go" in my own province. However, I have to admit that I am asking you to accept some serious financial sacrifices in spite of that.

I don't know whether I've got a question to ask, but I have got a few things to say. Canada spends more per capita on education of all kinds than any country in the world except Sweden. I think Sweden is the one that spends more than we do. I think there is a general feeling among Canadians that

[Traduction]

d'avantage, mais nous devons obtenir davantage. Comme je l'ai dit plus tôt, si l'économie échoue, nous échouons avec, et nous en sommes très conscients.

Pour ce qui est des frais de scolarité, nous avons quelques points à faire valoir. Si le Programme de prêts aux étudiants offre suffisamment de fonds, et en quantité suffisante aux personnes qui ne peuvent pas payer leurs frais de scolarité, alors, sans doute, peut-être serait-il approprié que ces frais soient augmentés dans bien des cas.

Comme vous le savez, l'année dernière, des frais administratifs de 3 p. 100 ont été imposés sur les fonds qui sont disponibles à l'heure actuelle, ce qui ne facilite pas la tâche des étudiants qui doivent obtenir des prêts et les rembourser. Il s'agit là d'une question distincte, et je me rends compte que ce n'est pas celle dont nous sommes saisis. Par ailleurs, si la politique de prêt était plus généreuse ou si le régime de prêt était plus généreux, je crois, alors, que l'on pourrait assouplir le système d'établissement des frais de scolarité.

Le sénateur Simard: Je crois que les frais sont les mêmes depuis les cinq dernières années, ou peut-être même les dix dernières années. Quelle est l'augmentation moyenne annuelle des frais de scolarité au Canada par province?

M. Norton: Tout ce que je peux vous dire, c'est que les frais de scolarité dans la plupart des provinces se sont maintenus à environ 10 p. 100 des coûts réels. Donc, si dans une province, prenons l'Ontario, il en coûte entre 5 000 et 6 000 \$ pour former un étudiant au niveau collégial, les frais de scolarité seraient alors entre 500 et 600 \$. Si les coûts augmentent, les frais de scolarité augmentent un peu.

Cependant, le principe du 10 p. 100 est à peu près uniforme partout, si je ne m'abuse, Stephen, dans la plupart des provinces. Il y a bien une province où l'enseignement collégial était gratuit, mais la situation vient juste de changer. Donc, pour la plupart, c'est 10 p. 100. C'est une proportion, comme vous le savez, fort différente du modèle américain, ou même d'autres modèles.

Le président: Sénateur Roblin.

Le sénateur Roblin: Monsieur le président, il n'y a pas de groupe, dans le monde de l'éducation, qui m'intéresse autant que celui que vous représentez. En effet, c'est un domaine auquel je me suis intéressé depuis le début dans ma province. Pourtant, et je dois le reconnaître, je vous demande d'accepter des sacrifices financiers très difficiles.

Le Canada, et je ne sais pas si j'ai vraiment une question à poser, mais enfin j'ai quelques remarques à faire. Le Canada, donc, dépense, pour l'éducation de toute sorte, plus par habitant que tout autre pays dans le monde, sauf la Suède. Je crois que c'est le seul pays qui dépense plus que nous. D'après moi,

they don't want to spend more taxes on education, and they are not satisfied with the results. Far from that, one has to be scandalized by our figures on illiteracy. Fortunately, you don't belong in that area of education. You have a different role, an extremely important role, and I think you have expressed it very well.

[Text]

What do we do as far as you are concerned? That is a tough one. It is true that when the Established Programs Financing Scheme was first introduced, the federal government did have conditions that the provinces had to accept if they were to get the money. The condition was that they would spend the money for that purpose. But in 1976, I think it was, Mr. Chairman, the federal government decided to do away with that and to make these grants unconditional, and I think it is true as you have hinted, that not all provinces have honoured the spirit of the deal and have not spent the money in the way that it was originally intended.

Regarding the present situation, bearing in mind that, as my colleague said, education is a provincial matter—maybe it shouldn't be, particularly in the realm that we are talking about now—if I were amending the Constitution I might have something to say about that. Whether I would make my point or not, I don't know. But right now education is a provincial matter and I think you have every right to go to the provinces to ask them to help you meet the consequences of these arrangements that the federal government is engaged in, and remind them that, for those who receive equalization, which is continuing to increase at the rate of 6 to 7 per cent for the next two years, and remind them that in your own field, while there is a cap, nevertheless there is a factor that is tied in to population, and there about \$1 billion more is coming out, I think to deal with the population factor.

That is just, let's say, a debating point when you are talking with your provincial counterparts. I think it also true that fees will have to be looked at.

In Canada a generation ago, when I was a good deal younger than I am now, I think fees paid—and I'm talking about higher education, I'm not sure that there were any in your field, amounted to about 40 per cent of the cost. The figures I have now show that fees are about 18 per cent of the cost, maybe lower. And as you intimated, they are about 30 per cent of the cost in the United States.

So while nobody in the student world is going to like it a lot, it is something that certainly has to be taken into account because what the government gets down to is this: every time it

[Text]

wants to decrease expenditures so that we can prevent this haemorrhage of public funds going out in interest, let me by

le grand public canadien ne veut pas avoir à dépenser davantage des deniers publics pour l'éducation, car il n'est pas satisfait des résultats. En effet, lorsqu'on examine les statistiques sur l'analphabétisme, il y a de quoi être scandalisé. Heureusement vous n'avez pas à traiter avec cet élément de l'éducation. Votre rôle est différent; c'est un rôle extrêmement important, et je crois que vous avez su l'articuler très bien.

[Traduction]

Alors que devons-nous faire? C'est une question très épineuse. Il est vrai que lorsque les plans de financement des programmes établis ont été présentés, le gouvernement fédéral avait posé certaines conditions aux provinces pour obtenir les crédits. Cette condition, c'était de dépenser ces crédits pour la fin explicite. Mais, en 1976, si je ne m'abuse, monsieur le président, le gouvernement fédéral a décidé de lever ces conditions. Et, comme vous l'avez dit, toutes les provinces n'ont pas respecté l'esprit de l'entente et n'ont pas dépensé l'argent suivant l'intention originale.

Pour ce qui est de la situation actuelle, il faut se rappeler que, comme mon collègue l'a dit, l'éducation est du ressort provincial. Peut-être que ce ne devrait pas l'être, plus particulièrement dans le domaine que vous nous décrivez. Mais s'il nous faut modifier la constitution, j'aurai peut-être quelque chose à dire. Je ne sais pas si je dois faire valoir mon opinion. Mais à l'heure actuelle, l'éducation est un domaine de compétence provinciale, et je crois que vous devez de demander aux provinces de respecter les ententes qu'elles ont prises avec le gouvernement fédéral, et leur rappeler, du moins celles qui reçoivent des paiements de péréquation, que le taux d'augmentation de 6 à 7 p. 100 pour les deux prochaines années s'applique toujours. Rappelez-leur que dans votre domaine, même s'il y a un plafond, il faut quand même tenir compte de la population, et quand on parle de crédits d'un milliard de dollars, il faut tenir compte du facteur population.

C'est simplement, disons, un point à débattre avec vos homologues provinciaux. Par ailleurs, il ne fait pas de doute dans mon esprit qu'il faudra réexaminer la question des frais de scolarité.

Au Canada, il y a une génération de cela, lorsque j'étais beaucoup plus jeune que je ne le suis maintenant, je crois que la proportion des coûts qu'il fallait payer en frais de scolarité était d'environ 40 p. 100. Je parle ici bien sûr d'enseignement supérieur. Je ne sais pas quelle était la situation dans votre domaine. D'après les chiffres que j'ai, les frais de scolarité représentent environ 18 p. 100 du coût. Peut-être moins. Et comme vous l'avez laissé entendre, cette proportion se situe environ à 30 p. 100 du coût aux États-Unis.

Il est certain que personne, dans le monde de l'éducation, ne va apprécier cette mesure. Mais il nous faut l'envisager parce que le gouvernement, chaque fois qu'il diminue les dépenses

[Traduction]

publiques, se trouve à stopper l'hémorragie des deniers publics affectés au paiement d'intérêts. Permettez-moi, entre paren-

way of parentheses say that as long as that happens the federal government is crippled when it tries to deal with what is a recession or worse, when it tries to deal with the enormous priority you people represent. It is crippled when it tries to do something for them on account of that debt burden. That is why I think we are in for this short-term pain, and let's hope it is only short term, to deal with the deficit.

If the government is to provide more money for people who are being asked to accept heavy burdens, we have got several alternatives. They can increase the taxes, get them more money. They can increase the debt, which is counterproductive. They could reduce somebody else's expenditures even more, and I find it hard to get any volunteers for that, or you have a mixture of all three.

I am in a tough position. I am a former provincial person. I know what you're talking about. I was in at the founding of this system and I know how good it is, and yet I say to myself, as far as the federal people are concerned, it is hard to see how we can meet your requirements. Therefore, and this is, of course, the normal Canadian system: Is it a provincial or a federal responsibility? The normal advice you get from federalists like myself, is, "Well, go to the province and ask for more, or ask your students for more, but don't ask me for more". That is the situation we are in.

So I haven't anything very helpful to tell you except to say that I appreciate the spirit in which you have come. If there is any way in taking you up on your suggestion that you should be brought into the discussions at an early stage so that you can make your point before everything is frozen solid, which is a good idea, I hope some day we can come to that.

The Chairman: Any comment?

Mr. Norton: When Senator Roblin speaks, I listen. I don't question very much, but I would say sir, that there is an area where our colleges could use immediate help, and it does not call for an increase in funds.

As I mentioned earlier, when the word "post-secondary" is used in Ottawa-Hull, it means university. We believe very strongly, obviously, in our university system. All of us who work in colleges are graduates, and most of us are university graduates, and in no way do we want to weaken that system. On the other hand, we do say consistently that the primary lesson that nations have learned in economics in the last 30 years is that it is the nations who apply technology who are the economic winners, not those who invent it.

Senator Roblin: I am with you all the way.

thèses, de vous dire que tant que cette situation persistera, le gouvernement fédéral aura pieds et poings liés lorsqu'il essaiera de régler les problèmes engendrés par la récession, ou pire, lorsqu'il essaiera de prendre en compte la priorité formidable que vous représentez. Le gouvernement se trouve pieds et poings liés, dans toutes les mesures qu'il met de l'avant, à cause du fardeau de la dette. Et c'est pourquoi nous croyons qu'il est préférable de faire certains sacrifices à court terme, et espérons qu'à court terme nous pourrions régler le problème du déficit.

En effet, si le gouvernement doit fournir davantage de crédits à ceux à qui nous demandons d'accepter de lourds fardeaux, de nombreux choix s'offrent à nous. Nous pouvons augmenter les impôts, ou offrir davantage de crédits. On peut aussi augmenter la dette, ce qui finirait par nuire. On pourrait aussi réduire davantage encore les dépenses dans un autre secteur, et je ne vois pas qui pourrait se porter volontaire. Ou encore, on pourrait avoir une combinaison de ces trois solutions.

Ma position n'est pas facile. Je me suis déjà trouvé du côté provincial et je sais ce dont vous parlez. J'ai été moi-même à la source de la création de ce système et je sais à quel point il est bon. Par ailleurs, je sais aussi qu'il est difficile pour le fédéral de répondre à vos exigences. Donc, comme le veut notre système de gouvernement canadien, s'agit-il d'une responsabilité provinciale ou fédérale? Le conseil que le gouvernement fédéral vous donne habituellement est celui que moi-même je vous donnerais: «Demandez davantage aux provinces, demandez davantage aux étudiants, mais ne me demandez rien de plus». Voilà la situation que nous vivons.

Je n'ai rien de très utile à vous dire, si ce n'est que j'apprécie l'esprit de votre intervention. Et s'il est possible de donner suite à votre suggestion, à savoir que vous soyez inclus aux premiers stades de la discussion pour que vous puissiez faire votre contribution avant que tout ne soit gravé dans la pierre, alors c'est ce que nous allons faire, je l'espère. C'est une très bonne idée.

Le président: Des remarques?

M. Norton: Lorsque le sénateur Roblin s'explique, je l'écoute. Je ne conteste pas ce qu'il a dit. Mais j'oserais dire qu'il y a un secteur pour lequel nos collèges ont besoin d'une aide immédiate. Et cette aide ne représente pas une augmentation de crédits.

Comme je l'ai indiqué un peu plus tôt, lorsqu'on parle d'enseignement post-secondaire dans la région d'Ottawa-Hull on entend université. Nous croyons fermement dans notre système universitaire. En fait, tous ceux d'entre nous qui travaillent dans des collèges sont des diplômés universitaires, et nous ne voulons pas affaiblir ce système des universités. Par ailleurs nous disons à qui veut l'entendre que la principale leçon d'économie que les nations ont apprise au cours des trente dernières années est la suivante: ce sont les pays qui appliquent la technologie qui sont les gagnants sur le plan économique, non pas ceux qui les inventent.

Le sénateur Roblin: Oui, je vous suis.

[Text]

Mr. Norton: And it is our colleges that are the basis for helping to apply it. Unless small industry can make it work on the plant floor, it isn't there. There are all kinds of government programs which exist for which the definition is that the university shall have access because curiosity-driven research is important to them, as it is to all of us. But colleges shall not have access, or shall have difficult access, because applied research and applied technology is not as important.

I would suggest, sir, that that is a crucial distinction we need to talk about. In no way do I undermine the importance of the contribution of our universities or of research, but I plead for that kind of understanding in our various agencies and commissions, that colleges be seen as making a crucial contribution to the future of this economy. So, without asking for more, I will simply ask for a share of what exists.

Senator Roblin: Let me just give you the figures here which I think bear on your point. The elementary and secondary schools last year got \$27.83 billion. The universities got \$9.11 billion. The university/colleges, if you please, got \$3.64 billion, and you got \$3.6. You were the low man on the totem pole. So you've got a point.

Another thing we are going to have to teach our industrialists is that they are going to have to pay something for the men they get from institutions like yours. That is the foundation of their success, and they expect it to come for nothing. I am opposed to it and they ought to pay. That is all, Mr. Chairman, it is probably too much.

Senator Comeau: I want to make a point about New Brunswick and Nova Scotia. We do not have the industrial base that some other provinces have. I made that point.

Mr. Norton: You made that point very eloquently sir.

The Chairman: We have to complete the hearing with you, sir. I am very sorry we have to shorten our meeting. It was interesting to hear you and hear the senators discussing education, which is very important to us. Thank you very much for being with us. We will now move to the other witnesses who are with us tonight. Thank you.

Senator Roblin: It might be possible, Mr. Chairman, when we write our report, to have a recommendation to deal with some of the matters we discussed tonight.

The Chairman: Our witnesses from the National Anti-Poverty Organization are Lise Corbeil-Vincent, Executive Director, and Cheryl Boon, Advocacy Researcher. I understand that Ms. Corbeil-Vincent will have opening remarks, followed by Ms. Boon. So the floor is yours now.

[Traduction]

M. Norton: Et ce sont nos collèges qui forment la base de soutien pour l'application de la technologie. À moins que la petite industrie ne puisse appliquer la technologie dans ses usines, on sort perdant. Il y a bien toutes sortes de programmes gouvernementaux qui prévoient une définition claire. Ce sont les universités qui ont accès aux fonds en raison de leurs programmes de recherche innovateurs. Ces programmes sont importants pour les universités, comme pour nous tous d'ailleurs. Mais les collèges n'auront pas accès à ces fonds, ou cet accès sera très difficile, parce que la recherche appliquée et la technologie appliquée ne sont pas aussi importantes.

D'après moi, c'est là la distinction essentielle dont nous devons discuter. Je ne voudrais pas, d'aucune façon, minimiser l'importance de la contribution de nos universités ou de la recherche. Cependant j'en appelle à l'intelligence des divers organismes et commissions pour faire en sorte que les collèges soient perçus comme un élément essentiel à l'avenir économique. Sans demander davantage, je demanderais simplement une nouvelle répartition des crédits.

Le sénateur Roblin: J'aimerais simplement vous citer quelques chiffres qui pourront peut-être bien illustrer votre point de vue. Les écoles élémentaires et secondaires ont reçu, l'année dernière, 27,83 milliards de dollars. Les universités en ont reçu 9,11 milliards. Les universités-collèges, si vous me permettez, ont reçu 3,64 milliards de dollars, et vous vous avez reçu 3,6 milliards de dollars. C'est vous le parent pauvre de ce groupe. Donc, vous n'avez certainement pas tort.

Ce qu'il faudra par ailleurs enseigner à nos industriels, c'est qu'ils devront payer quelque chose pour les personnes que vous formez dans vos établissements. Cette main-d'œuvre constitue la base même de leur succès et ils voudraient tout obtenir gratuitement! Non, ils doivent payer eux aussi. C'est tout, monsieur le président, c'est probablement déjà trop.

Le sénateur Comeau: J'aimerais dire quelque chose au sujet du Nouveau-Brunswick et de la Nouvelle-Écosse. Nous n'avons pas la base industrielle que d'autres provinces ont. C'est tout ce que j'avais à dire.

M. Norton: Vous avez passé votre message de façon très éloquente.

Le président: Bon, nous devons terminer notre audience avec vous, monsieur. Je suis désolé d'avoir dû raccourcir notre rencontre; néanmoins, votre exposé et les discussions que vous avez eues avec les sénateurs étaient très intéressants. L'éducation est une question qui est très importante pour nous. Nous vous remercions de votre présence ici, et nous allons maintenant entendre les autres témoins qui sont parmi nous ce soir.

Le sénateur Roblin: Serait-il possible, monsieur le président, de présenter une recommandation, dans notre rapport, pour traiter de certaines des questions qui ont été discutées ce soir.

Le président: Nous allons maintenant entendre le témoignage de l'Organisation nationale anti-pauvreté. Si vous voulez bien. Nous vous souhaitons la bienvenue. Les témoins sont M^{me} Lise Corbeil-Vincent, directrice exécutive, et Cheryl Boon, chercheuse. Je crois comprendre que M^{me} Lise Corbeil-Vincent a quelques remarques préliminaires à faire. M^{me} Boon parlera après elle. La parole est à vous.

[Text]

Mme Lise Corbeil-Vincent, directrice exécutive, Organisation nationale anti-pauvreté: Je vous remercie, monsieur le président. Il me fait plaisir de venir vous parler ce soir de nos craintes au sujet du projet de loi C-69. L'ONAP, l'Organisation nationale anti-pauvreté est un groupe qui a été créé en 1971 pour donner une voix aux personnes à faible revenu au Canada.

Elle a été créée suite à une conférence sur et par les personnes pauvres. Ce fut la première et la seule conférence du genre au Canada.

Nous prenons notre mandat au sérieux. Notre conseil d'administration, de par la charte de l'organisme est composé de 21 personnes dont au moins seize doivent soit vivre ou avoir déjà vécus dans la pauvreté. Donc nous considérons que nos politiques et nos positions représentent ce que les personnes à faible revenu croient et aimeraient voir au Canada.

À chaque année le conseil d'administration choisit des priorités pour l'année suivante. Comme vous pouvez facilement le deviner, comme les progrès sociaux sont très lents, plusieurs des priorités demeurent dans les livres de la l'ONAP, d'année en année.

Par exemple, cette année nous avons eu depuis un certain temps comme priorité de nous pencher sur le régime d'assistance publique du Canada, sur l'aide sociale et sur les services aux personnes à faible revenu.

Le budget fédéral a toujours été une de nos préoccupations ainsi que les services de garde, les services de santé et j'en passe.

De là découle notre intérêt et nos préoccupations vis-à-vis le projet de loi C-69.

Nous avons souvent comparu devant les comités du Sénat pour demander que ces comités proposent des amendements ou carrément rejettent certains projets de loi. Plus récemment, nous avons fait ces demandes face aux projets de loi sur l'assurance-chômage, sur la TPS et sur le libre-échange, toujours pour l'impact que ces projets de loi auront sur les personnes à faible revenu au Canada.

Compte tenu du fait que ces projets de loi sont sur le point d'être adoptés ou ont déjà été adoptés, nous sommes d'autant plus concernés par le projet de loi que vous étudiez présentement qui va avoir un impact sur le régime de l'assistance publique du Canada. C'est le régime qui est, en fin de compte, le programme de dernier recours pour les personnes à faible revenu au Canada.

Le projet de loi aura un impact aussi sur les argents au niveau de la santé et de l'éducation mais nous allons surtout vous parler de l'impact sur le régime d'assistance publique du Canada.

Ms. Cheryl Boon, Advocacy Researcher, National Anti-Poverty Association: I think most of you are aware of the Canada Assistance Plan. As you may be aware, there are two portions of the Canada Assistance Plan. There is the assistance side, which provides social assistance to persons who are in need, including people who are single parents, people who are disabled, and people who are unemployed. It also covers homes

[Traduction]

Ms. Lise Corbeil-Vincent, Executive Director: Thank you, Mr. Chairman. It is a pleasure for me to be able to come and speak to you this evening about Bill C-69 and the fears of NAPO. The National Anti-Poverty Organization was founded in 1971 to provide a voice for low-income people in Canada.

It was founded by poor people following a conference, the first and only conference of its kind in Canada.

We take our mandate very seriously. Under the organization's charter, our board of directors consists of 21 persons, 16 of whom either must be living in poverty or must have lived in poverty. Consequently, we feel our policies and positions represent what low-income individuals believe and would like to see in Canada.

Each year, the board of directors chooses its priorities for the following year. As you can easily guess, since social progress is very slow, a number of priorities remain on NAPO's books from year to year.

This year, for example, one of our priorities is, and has been for some time now, to examine the public assistance system in Canada, to examine welfare and services to low-income individuals.

The federal budget has always been one of our concerns, as have day care services, health services and so on.

Hence our interest in and concerns with regard to Bill C-69.

We have often appeared before Senate committees to ask those committees to propose amendments to certain bills or to reject them outright. More recently, we made the same request concerning the unemployment insurance, GST and free trade bills, once again because of the impact those bills will have on low-income individuals in Canada.

Since these bills are about to be passed or have already been passed, we are all the more concerned by the bill you are currently examining, a bill which will have an impact on the public assistance system in Canada. This is the system which is ultimately a program of last resort for low-income individuals in Canada.

The bill will also have an impact on money available for health and education, but we are mainly going to talk to you about its impact on the public assistance system in Canada.

Mme Cheryl Boon, chercheuse, organisme national anti-pauvreté: Je crois savoir que la plupart d'entre vous connaissez le Régime d'assistance publique du Canada. Vous savez sans doute aussi que le Régime est divisé en deux parties. Il y a le programme d'assistance, qui offre une assistance sociale aux personnes dans le besoin, y compris les chefs de famille monoparentale, les personnes handicapées et les chômeurs. Le Régime couvre aussi les frais de résidence dans les foyers

[Text]

for special cares, such as homes for the aged, child care facilities, and hostels for battered women.

There are also certain other uninsured health care costs which are covered, such as dental care and drug benefit programs for people on social assistance. There are also child welfare costs including care, and homes for foster care.

The services side covers programs for people who are in need and people who are deemed likely to be in need if services were not provided, so it's the preventative portion of the Canada Assistance Plan. These services include homemaker services, daycare programs for non-institutionalized seniors and disabled persons, protective and preventative child welfare services, including counselling and treatment of child abuse, rehabilitation services for people who are interested in re-entering the work force and need some life skills training or job training, and administrative costs for provincial, municipal and other agency programs, as well as other counselling case work and assessments and referral programs.

The Canada Assistance Plan Program, as it was designed, was set up so that the federal government would cost-share 50 per cent of the costs that the provinces would spend on the services. It is seen as a social program of last resort. Because of this, because it is the last program that people can really fall back on, it has been designed in an open ended way without limits on spending. Precisely because it is necessary for such a program to be able to expand during times when the economy is in recession or depression, those are the times exactly when the needs tend to increase and the demands on the program increase. It is an area where in the past, at least, it has been recognized that spending does need to increase to cover those people who are placed in financial or other jeopardy.

The Canada Assistance Plan has a broad range of beneficiaries across Canada. In 1988-89, almost two million people benefited from the program on the assistance side. Forty per cent of those were children, and given the current recognition of the problems of child poverty these days, and the fact that it is something that we need to address in terms of insuring that these children have better opportunities in the future, it is certainly an important consideration. Forty-six per cent of the beneficiaries live in the three provinces that will be affected by this bill; that is, British Columbia, Alberta and Ontario.

An additional 500,000 people were beneficiaries of services provided under the Canada Assistance Plan. So approximately

[Traduction]

offrant des soins spéciaux, comme par exemple les foyers pour personnes âgées, les garderies et les centres et refuges pour femmes battues.

Certains autres coûts, qui ne sont pas couverts par l'assurance-maladie, sont aussi pris en charge par le Régime, tels les frais de soins dentaires et les programmes de paiement des médicaments à l'intention des bénéficiaires de l'assistance sociale. Sont aussi inclus les coûts d'aide à l'enfance y compris le coût des soins et du logement des enfants en foyer nourricier.

Par ailleurs, du côté des services, le Régime couvre des programmes à l'intention des personnes dans le besoin ou à l'intention des personnes dont on juge qu'elles seraient dans le besoin si les services n'étaient pas fournis. Il s'agit donc là de l'aspect préventif des services offerts par le Régime d'assistance publique du Canada. Ces services comprennent des services d'entretien ménagers et des programmes de soins de jour pour les personnes âgées et les personnes handicapées qui ne vivent pas en institution. Les services de protection et de prévention à l'intention des enfants, tels les services de conseils psychologiques et de traitements pour enfants maltraités, sont aussi compris dans ce Régime. Le Régime couvre par ailleurs les frais de garderie et les coûts de services de réinsertion pour les gens qui sont intéressés à revenir sur le marché du travail et qui ont besoin de formation personnelle ou professionnelle, les coûts administratifs des programmes provinciaux, municipaux et autres, ainsi que la consultation psychologique et les évaluations et programmes d'aiguillage sont aussi couverts.

Le Régime d'assistance publique du Canada a été établi de telle sorte que le gouvernement fédéral partage avec les provinces dans une proportion de 50 p. 100 les coûts des services offerts par les provinces. Ce programme est perçu comme un programme de dernier recours. Pour cette raison, parce qu'il s'agit du programme auquel on a recours en tout dernier ressort, le Régime ne prévoit pas de limite sur les dépenses. Précisément parce qu'il est nécessaire que ce genre de programme ait la souplesse nécessaire pour faire face aux périodes où l'économie est en récession ou à son plus creux. C'est justement pendant cette période que les besoins ont tendance à augmenter et que la demande pour ce genre de programme augmente. C'est un secteur où, par le passé, on a reconnu que les dépenses n'avaient pas besoin d'augmenter pour qu'on puisse couvrir les besoins des personnes qui se trouvent en difficultés financières ou qui ont d'autres genres de problèmes.

Le Régime d'assistance publique du Canada compte de nombreux bénéficiaires partout au Canada. En 1988-1989, presque deux millions de personnes ont pu profiter du programme d'assistance. Quarante pour cent de ces personnes sont des enfants, et étant donné qu'on reconnaît présentement les problèmes des enfants pauvres, ainsi que la nécessité d'offrir à ces enfants de meilleures chances pour l'avenir, il s'agit là certainement d'une considération importante. Quarante-six pour cent de ces bénéficiaires vivaient dans trois provinces qui seront touchées par ce projet de loi; il s'agit de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario.

Il y a plus de 500 000 personnes qui ont bénéficié de services fournis en vertu du Régime d'assistance publique du Canada.

[Text]

one in ten Canadians during that year were in receipt of benefits under the Canada Assistance Plan. I think most of us in this room, or members of our family or people we know, will at some point benefit from services covered under the Canada Assistance Plan, whether they be child care services, services for seniors, are social assistance, or counselling services in the interim years.

As you know, Bill C-69 will limit the federal cost sharing to 5 per cent annually on capital expenditures in British Columbia, Alberta and Ontario for the next two years. There are a number of reasons why we are opposed to the provisions in this bill. We believe that the imposition of a ceiling on the Canada Assistance Plan represents a very fundamental shift in one of the crucial features of the program; that is, the open-ended cost sharing. It has always been there. The Canada Assistance Plan has been reviewed in the past, and these reviews have supported the continuation of the program in its present form.

We do not believe that this fundamental change at this point in time has been given enough thought or debate. It has been buried in a bill that just has not received enough public attention, and we do believe it is a very important shift.

We recognize the government's concern about the level of the deficit. However, we have been on the record consistently as saying that the deficit should not be put on the backs of Canada's poor. They are obviously the people who can least afford to tighten their belts any further.

If economic and social conditions were to remain constant over the next two years, this bill would condemn poor people in B.C., Alberta and Ontario to surviving with current inadequate rates of social assistance, and with overburdened social services. We already know that social assistance rates are anywhere between 20 per cent and 60 per cent of the poverty line. People are being forced to use food banks because the social assistance rates have not been adequate, and they are forced to rely on other emergency services because they just do not have enough money to make it to the end of the month.

Similarly, social services are already stretched to their limits. Many people are unable to enter the work force because they can't find adequate subsidized child care services. Child protection services are already dealing with alarmingly high case loads. The waiting list for many other social services is unconscionable. However, the economic conditions have worsened since the introduction of this bill, and we now find ourselves in the midst of a recession. As a social program of last resort, CAP was intended and designed to be able to meet increased needs during recessionary times like this. This is not the time to be introducing a bill of this sort. Because of changing economic and social conditions, we expect that the pres-

[Traduction]

Donc, environ un Canadien sur dix pendant cette année a reçu des prestations en vertu du Régime. Et je crois que la plupart d'entre nous, ici dans cette salle, ou même peut-être, des membres de notre famille ou des personnes que nous connaissons, auront, à un moment donné de leur vie, bénéficié des services qui sont régis par le Régime d'assistance publique du Canada, qu'il s'agisse de services de garderie ou de services pour personnes âgées ou d'assistance publique, ou de services de conseils psychologiques.

Comme vous le savez, le projet de loi C-69 viendra limiter la participation fédérale au coût à 5 p. 100 par année pour toutes les dépenses contractées en vertu du Régime d'assistance publique du Canada en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario pour les deux prochaines années. Un certain nombre de raisons motivent notre opposition à certaines des dispositions du projet de loi. Nous croyons que l'imposition d'un plafonnement au Régime d'assistance publique du Canada représente un déplacement fondamental d'une des caractéristiques essentielles du programme, à savoir un partage des coûts sans limite. Cette caractéristique existe depuis les débuts. Le Régime a été revu par le passé, et toutes les modifications qui y ont été apportées réitéraient les principes du programme sous sa présente forme.

Nous ne croyons pas que ce changement fondamental, à ce point-ci, ait été suffisamment débattu ou réfléchi. On l'a enfoui dans un projet de loi qui n'a pas reçu suffisamment l'attention du public et nous croyons qu'il s'agit là d'un changement très important.

Nous reconnaissons la légitimité des préoccupations du gouvernement face au déficit; néanmoins, nous avons toujours dit que le déficit ne devrait pas être réduit au détriment des pauvres du Canada. Ce sont certes les personnes qui sont les moins en moyens de se serrer la ceinture davantage.

Si la situation économique et sociale devait persister au cours des deux prochaines années, ce projet de loi viendrait condamner les pauvres de la Colombie-Britannique, de l'Alberta et de l'Ontario à survivre avec une aide publique insuffisante, dans un environnement où les services sociaux sont déjà surchargés. Nous savons déjà que les tarifs d'assistance sociale se situent entre 20 et 60 p. 100 du seuil de pauvreté. Certains sont obligés d'avoir recours aux banques alimentaires parce que les prestations d'assistance sociale ne sont pas suffisantes, et ils sont obligés de se rabattre sur d'autres services d'urgence parce qu'ils n'ont pas suffisamment d'argent pour boucler leur budget en fin de mois.

De la même façon, les services sociaux sont déjà surchargés, ils ont atteint leur limite; bien des gens ne peuvent pas entrer sur le marché du travail parce qu'ils n'ont pas trouvé de services de garde d'enfants qui soient suffisamment subventionnés. Les services de protection à l'enfance ont déjà affaire à un niveau alarmant de cas. Et la liste d'attente pour d'autres services sociaux ne fait que s'étirer. Cependant, les conditions économiques se sont aggravées depuis le dépôt de ce projet de loi, et nous nous retrouvons en pleine récession. À titre de programme social de dernier recours, le RAPC avait été conçu pour permettre aux gens dans le besoin de faire face à des périodes de récession comme celle-ci. Ce n'est certainement

[Text]

surens on social assistance case loads, and social services, will grow significantly over the next two years.

Specifically, we anticipate that welfare case loads will grow for a number of reason, such as the increased labour adjustment and unemployment rates as a result of the recession and free trade. We are already looking at an 8.4 per cent unemployment rate. We expect that this will be going up over the coming months.

We have the failure of the minimum wage to keep pace with inflation; the growth of low wage jobs that require welfare supplements for families; new unemployment insurance restrictions, which I am sure you are all very familiar with, which have restricted eligibility for benefits and lengthened the waiting period for benefits, and reduced benefits for some categories of people.

There are increasing rates of personal bankruptcies, increasing rates of family breakdown, and growing numbers of single parent families. There is lack of adequate child care spaces, the movement of low-skilled workers and refugees from high unemployment areas to cities in Ontario, B.C. and Alberta, and a growing number of persons who are disabled by AIDS.

We are already seeing an alarming growth rate in general welfare assistance case loads in Ontario this year. The Community Social Services Department in Toronto has predicted that the case loads are going to almost double in 1991.

Most of these factors contributing to these increased pressures on welfare case loads are due to economic and social circumstances that are beyond the control of the provincial governments. Many are as a result of policy decisions by the federal government, yet this government is expecting the provinces to pay the price for their decisions.

Furthermore, we anticipate that social services needs will also grow during this recessionary period. For example, alcohol abuse, drug abuse and family violence are all known to increase during periods of unemployment, yet shelters for battered women, child welfare services and substance abuse treatment programs are all going to be faced with funding restrictions.

Loss of housing will increase due to the lack of affordable housing, job loss, bankruptcies, and so on, yet shelters for the homeless will also be faced with funding restrictions.

Policies promoting the deinstitutionalization of the disabled and seniors, and restrictions causing hospital bed shortages, will promote community care, yet social and home support programs are also going to be faced with financial restrictions.

[Traduction]

pas le moment de déposer un projet de loi de ce genre. En raison des conditions économiques et sociales qui changent, nous nous attendons à ce que les pressions sur le système d'assurance sociale et sur les services sociaux augmentent de façon significative au cours des deux prochaines années.

Plus précisément, nous prévoyons que le nombre de cas relevant du bien-être social augmentera et ce, pour un nombre de raisons telles l'augmentation du nombre de mesures d'adaptation de la main-d'œuvre et la hausse des taux de chômage résultant de la récession et du libre-échange. On parle déjà de taux de chômage de 8,4 p. 100. Nous nous attendons à ce que ce chiffre continue d'augmenter au cours des mois à venir.

Les hausses du salaire minimum ne suivent pas le rythme d'augmentation du taux d'inflation. Parce qu'il y a de plus en plus d'emplois mal payés, les familles doivent avoir recours à des suppléments de bien-être social. Les nouvelles restrictions sur l'assurance-chômage, que vous connaissez très bien j'en suis sûre, ont resserré les critères d'admissibilité, ont réduit la période des prestations, engendrent de longues périodes d'attente et réduisent même le montant des prestations pour certaines catégories.

Il y a de plus en plus de faillites personnelles. Le nombre des familles éclatées augmente de plus en plus, comme d'ailleurs celui des familles monoparentales. On manque d'espace dans les garderies, les travailleurs peu qualifiés et les réfugiés arrivent des régions où le chômage est très élevé dans les villes de l'Ontario, de la Colombie-Britannique et de l'Alberta. Sans mentionner le nombre croissant des victimes du SIDA.

Nous voyons déjà une augmentation alarmante du nombre des cas de bien-être social en Ontario cette année; le ministère des Services sociaux et communautaires à Toronto prévoit que le nombre de cas devrait doubler en 1991, ou presque.

La plupart des facteurs qui contribuent aux pressions accrues sur le système de bien-être social sont attribuables à la situation économique et sociale qui se situe hors du contrôle des gouvernements provinciaux. En fait, beaucoup sont le résultat de décisions de politique prises par le gouvernement fédéral. Et pourtant, ce gouvernement s'attend à ce que les provinces paient le prix de leurs décisions.

De plus, nous nous attendons à ce que les besoins pour les services sociaux augmentent aussi pendant la période de récession. Par exemple, l'alcoolisme, la toxicomanie et la violence familiale augmentent, c'est bien connu, en période de chômage. Pourtant, les abris pour femmes battues, les services d'aide à l'enfance et les programmes de traitement pour alcoolisme et toxicomanie seront les victimes des coupures budgétaires.

La perte de logement augmentera étant donné le manque de logements à loyer modique, le chômage, les faillites, pour ne citer que cela. Et pourtant, les refuges pour sans-abri vont aussi devoir faire face à des restrictions budgétaires.

Les politiques de désinstitutionnalisation des personnes âgées et des personnes handicapées pour mieux contrer les pénuries de lits d'hôpitaux devaient promouvoir la prise en charge des soins par la communauté; cependant, les programmes sociaux et les programmes d'aide à la maison seront aussi touchés par les restrictions budgétaires.

[Text]

The federal and provincial governments are promoting policies to encourage the integration of people who need social assistance to re-enter the work force, yet many of the necessary employments support vocational rehabilitations and child programs will be faced with funding restrictions.

Ms. Corbeil-Vincent: So this bill will have quite serious repercussions on the provinces' ability to respond to what has been identified as the recession and growing unemployment.

The improvements needed in social assistance rates at this time will not be able to be made. We have seen the Province of Ontario go through a long exercise of looking at how best to revamp their social welfare, and, of course, it will cost money and they are not sure they are going to be able to afford it. It will be capped at 5 per cent. So not only will it constrain the needed improvements in social welfare and social services, it will also jeopardize the provinces' ability to absorb higher case loads and increased demands.

The provinces will have to absorb the full costs of any additional social assistance cases, increased demands on social services that do increase in times of recessions, as Cheryl just said, and any new improvement in social assistance programs that are needed to permit people to get off welfare and into work such as special child care programs, et cetera.

Another of our concerns is that from past experience we know that increasing social assistance case loads often prompt a variety of punitive actions against social assistance recipients by provinces that are looking at ways to constrain costs. They have in the past put restrictions on eligibility, in cases such as this, or they have increased monitoring and surveillance to control welfare fraud. Welfare fraud is very small. It has always been found to be very small whenever there have been studies on it. However, they consistently put very intrusive measures in place to find welfare fraud, and there is increased pressure on people who are considered employable to find and take jobs which are often inappropriate and poorly paid, and by taking jobs they may lose other services that they receive when they are on welfare and they may end up worse off than they were on social assistance.

Another of our concerns is that this bill threatens federal-provincial relations. The proof of that is that the provinces are challenging this bill before the courts. The case has not been heard in the Supreme Court yet, but the British Columbia Court of Appeal has supported the provinces' arguments. We are concerned that this breakdown in federal-provincial relations, and the provincial concern about social services budgets, may limit the likelihood that the provinces will agree to prevent the federal transfers other than the Canada Assistance Plan to individuals, such as the GST credit, from being con-

[Traduction]

Les gouvernements fédéral et provinciaux font valoir des politiques qui visent l'intégration des récipiendaires de l'assurance sociale sur le marché du travail. Cependant, nombre de programmes d'emploi, de réinsertion professionnelle et de programmes d'aide à l'enfance feront l'objet eux aussi de coupures de fonds.

Mme Corbeil-Vincent: Donc ce projet de loi aura des répercussions graves sur la capacité des provinces à répondre au chômage croissant.

Les améliorations requises au niveau des prestations d'assurance sociale, pour le moment, ne pourront pas être réalisées; nous avons vu l'Ontario examiner longuement comment elle pouvait améliorer son programme de bien-être social. Bien sûr, il en coûtera de l'argent et le gouvernement ontarien ne sait pas s'il pourra se le permettre. Les limites qui seront imposées sont de cinq pour cent. Par conséquent, non seulement les améliorations nécessaires aux programmes de bien-être social et aux services sociaux ne pourront pas être mises de l'avant, mais aussi la capacité de la province à absorber un nombre croissant de cas est loin d'être certaine.

Les provinces devront absorber la totalité des coûts des nouveaux cas d'assistance sociale, de la demande accrue de services sociaux, qui augmentera en temps de récession comme Cheryl vient de nous l'indiquer, et de toute amélioration aux programmes d'assistance sociale—rendue nécessaire pour permettre aux bénéficiaires de devenir autonomes et de travailler—comme des services spéciaux de garde d'enfants et autres services.

Nous avons par ailleurs une autre préoccupation. Par le passé, nous avons constaté qu'une augmentation du nombre de cas d'assistance sociale amenait souvent les provinces à adopter toute une série de mesures punitives contre les récipiendaires d'assistance publique, afin de réduire les coûts. Les provinces ont imposé un resserrement des critères d'admissibilité, dans des cas comme celui-ci, ou elles ont augmenté les mesures de surveillance et de contrôle pour contrer la fraude du bien-être social. Les cas de fraude sont très peu nombreux, comme d'ailleurs le prouvent les études qui y sont consacrées. Cependant, les provinces mettent en place des mesures disgracieuses pour découvrir des cas de fraude et font de plus en plus pression auprès des personnes qui sont considérées employables afin qu'elles trouvent et acceptent des emplois qui souvent sont inappropriés, mal payés. En acceptant ces emplois, ces personnes risquent de perdre d'autres services qu'elles recevaient lorsqu'elles étaient récipiendaires du bien-être social et risquent même d'être en pire posture que lorsqu'elles percevaient des prestations d'assistance publique.

Il nous semble par ailleurs que ce projet de loi vient menacer les relations fédérales-provinciales. En effet, les provinces ont saisi des tribunaux de ce projet de loi. La cause n'a pas encore été entendue à la Cour suprême. Cependant, la cour d'appel de la Colombie-Britannique vient étayer les arguments des provinces. Nous nous inquiétons de cette nouvelle controverse dans les relations fédérales-provinciales. Par ailleurs, comme les provinces s'inquiètent des budgets pour les services sociaux, il est peu probable qu'elles conviennent d'empêcher que les transferts de fonds fédéraux autres que le Régime d'assistance

[Text]

sidered income for social assistance recipients. That is a concern we expressed before the Senate committee studying the GST, and it is also a concern that we would like to express to you. It is not a concern that we have come to lightly. This is already happening for the sales credit that is already in existence. One province does consider that credit, which is meant to offset a real cost of social assistance that low income Canadian's have. They are considering that credit to be income and it is being deducted from welfare cheques.

As I said at the beginning, we do have concerns about reductions to established programs financing under this bill. We talked about them in our brief. We would prefer to use the time for our presentation to talk on the reductions to the Canada Assistance Plan.

In short, especially in light of the deteriorating economic circumstances that are facing all Canadians but that are especially facing low income Canadians, we would like to ask you what we have asked the House of Commons Committee, and that is that your committee reject the provisions that impose a unilateral abrogation of the cost-sharing agreements currently in place with British Columbia, Alberta and Ontario, as appear in Bill C-69.

We would also recommend that you reject the provisions that freeze per-capita spending on cost sharing for established programming financing, and we would recommend that you consider alternative approaches to ensure that federal funds intended for health services and post-secondary education be spent by the recipient provincial governments for these programs and not for other programs. Thank you.

The Chairman: Questions. Senator Comeau.

Le sénateur Comeau: Vous avez mentionné au début de votre présentation que vous étiez contre la réforme fiscale qui était la TPS, je pense, contre le libre-échange, contre les changements de l'assurance-chômage. J'imagine que vous êtes pour les dépenses. Je ne dis pas ceci d'une façon méchante du tout. Est-ce que vous avez considéré, et c'est quelque chose que j'ai soulevé avec les témoins qui ont comparu tout à l'heure, l'impact de ne pas avoir, disons, ces mesures assez difficiles que nous voulons implanter afin que le Canada puisse réformer ses dépenses fiscales? Comme je l'ai mentionné, on dépense 40 cents par dollar pour l'intérêt de la dette à ce moment-ci. D'ici quelques années cela sera beaucoup plus élevé.

Vous avez même mentionné que plusieurs de nous avons bénéficié dans le passé du CAP ou que l'on va en bénéficier dans le futur. Est-ce qu'on va vraiment en bénéficier à l'avenir si on continue à ne pas contrôler les dettes du pays, c'est-à-dire tout simplement de continuer d'année en année à augmenter le monstre que souvent on ignore. On place le monstre sous la table, on ne veut pas le voir, c'est un déficit qu'on préfère ignorer.

[Traduction]

publique du Canada aux individus, tel le crédit pour la TPS, ne soient considérés comme un revenu pour les bénéficiaires d'assistance publique. C'est une inquiétude que nous avons exprimée devant le Comité du Sénat qui se penche sur l'étude de la TPS. C'est une inquiétude que nous voulons par ailleurs vous exprimer à vous, parce que nous y avons longuement réfléchi. Cette situation se produit déjà pour le crédit de la taxe de vente actuelle. Une province considère que le crédit, qui est censé compenser certains coûts réels que les Canadiens bénéficiaires d'assurance sociale ou dont le salaire est bas doivent assumer, est une source de revenu et qu'il devrait donc être déduit des chèques d'assurance sociale.

Comme je l'ai dit au début, nous avons certaines inquiétudes quant à la réduction des fonds accordés aux programmes établis en vertu de ce projet de loi. Nous en avons parlé dans notre mémoire. Nous préférierions utiliser le temps mis à notre disposition pour vous parler des réductions qui seront apportées au Régime d'assistance publique du Canada.

Bref, à la lumière de la détérioration des conditions économiques auxquelles tous les Canadiens doivent faire face, et plus particulièrement des Canadiens à faible revenu, nous aimerions vous demander ce que nous avons demandé au Comité de la Chambre. Nous vous demandons de rejeter les dispositions qui imposent une abrogation unilatérale des ententes de partage des coûts actuellement en place en Colombie-Britannique, en Alberta et en Ontario, dispositions incluses dans le projet de loi C-69.

Nous vous demandons aussi de rejeter les dispositions concernant le gel de la dépense per capita pour ce qui est du partage des coûts des programmes établis et de leur financement, et nous vous demandons par ailleurs de considérer de nouvelles solutions pour vous assurer que les fonds du fédéral visant les services de santé et l'enseignement post-secondaire soient dépensés par les provinces bénéficiaires précisément pour ces programmes et non pas pour d'autres programmes. Merci.

Le président: Question. Sénateur Comeau.

Senator Comeau: You mentioned at the start of your presentation that you were against tax reform in the form of the GST, I believe, and against free trade, against the unemployment insurance reform. I imagine that you are in favour of expenditures. I don't mean that in a nasty way at all. Have you considered—and this is a matter I raised with the witnesses that testified a while ago—the impact of not having these fairly difficult measures, which we want to introduce to enable Canada to reform its tax expenditures; as I mentioned, 40 cents on every dollar we spend currently go to pay off the debt. In a few years, that figure will be much higher.

You even mentioned that a number of us have benefitted from the CAP and that we will continue to benefit from it in the future, but will we really benefit from it in the future if we continue to avoid controlling the country's debts, if we simply continue from year to year to comment on the monster which we often ignore and to hide that monster somewhere because we don't want to see it because it is a deficit which we would like not to exist.

[Text]

À ce moment-ci, des sept pays les plus industrialisés au monde, je pense que le Canada sur le plan fiscal n'est qu'un peu mieux que l'Italie qui a, je crois, un déficit monstre aussi et d'ici quelques années on va ressembler, peut-être à l'Argentine avec un genre d'économie avec laquelle on ne peut rien faire. En quelques mots, il n'y a plus de solution pour ce genre de gouvernement où on n'a aucune flexibilité et aucun programme qui puisse aider les gens les moins favorisés de notre société. Si à ce moment-ci on ne commence pas à examiner des changements pendant qu'on peut encore le faire et qu'on a encore un petit peu de flexibilité qu'allons-nous faire à ce moment-là? Si on néglige notre flexibilité à ce moment-ci, qu'allons-nous faire dans 15 ans?

Mme Corbeil-Vincent: Honorables sénateurs, je pense qu'au début j'ai dit que l'Organisation nationale anti-pauvreté représente la voix des personnes à faible revenu au Canada. Comment voulez-vous que les personnes à faible revenu, les personnes les plus démunies au Canada, portent le fardeau des coupures budgétaires quand ils n'ont pas d'argent. La définition même d'une personne à faible revenu, c'est une personne dont les revenus sont de beaucoup en-deça du seuil de la pauvreté. On ne peut pas aller chercher des argents de ces personnes-là. Déjà ces personnes-là ne peuvent pas nourrir leurs enfants, ne peuvent pas payer les logements, ils sont les personnes qui vont aux banques d'alimentation des organismes de charité. Ce sont des personnes qui vivent dans la rue ou dans les logements et les hôtels pour personnes sans le sous.

Le sénateur Comeau: Si on est contre . . .

Mme Corbeil-Vincent: J'aimerais aussi vous dire que, oui, nous nous sommes objectés à la TPS, nous nous sommes opposés à toutes les choses que vous venez d'énumérer. Nous sommes opposés à cause de l'impact que chacune de ces mesures-là auraient, aura et a sur les personnes à faible revenu au Canada. Les conséquences sont d'autant plus graves pour ces personnes-là car elles n'ont aucune marge de manoeuvre dans leur vie privée. C'est, je le répète, la définition même d'une personne à faible revenu.

Senator Roblin: I am sure you understand that there has been a substantial quarterly payment made to people in low income groups to prevent them from having to bear the cost of the GST, and I don't think that should be overlooked.

Ms. Boon: With all due respect senator, we made a recommendation to the Senate committee studying the GST. I pointed out to them the problems with the credit, that it does not take into account family size. Anyway, I am sure we don't want to get into that.

Senator Roblin: No, but I do think it represents an effort to take care of that problem. I wanted to come back to your problem and emphasize that the CAP is not disturbed for the provinces that get equalization. So, to that extent there is no change in the situation.

There is a two-year change with respect to the provinces that don't get equalization, and what it is going to cost them. I don't know that my figures are accurate. I wouldn't like to say

[Traduction]

At this point, we are one of the seven most industrialized countries in the world, and I think we are slightly better off than Italy, which I believe has a fairly monstrous deficit as well. In a few years, we could possibly come to resemble Argentina, which has an entirely unmanageable economy. In short, we no longer have any flexibility. The government cannot even consider exercising flexibility or consider any program that can assist the least well-off citizens of our society. What will we do if we do not begin to examine changes immediately while we still can, while we still have a little bit of flexibility. If we fail to exercise what little flexibility now remains, what are we going to do in 15 years?

Ms. Corbeil-Vincent: Senators, I believe I said at the outset that the National Anti-Poverty Organization represents the voices of low-income individuals in Canada. How do you expect low-income individuals, the least well-off in Canada, to bear the burden of budget cuts when they have no money. That is the very definition of a low-income individual, a person whose income is far below the poverty line. You can't extract money from these people. They are already unable to feed their children, to pay their rent; they are the people who go to food banks and charitable organizations. They are the people who live in the street and in homes and hostels for the poor.

Senator Comeau: If one is against . . .

Ms. Corbeil-Vincent: I would also like to tell you that, yes, we objected to the GST; we objected to all those things you just mentioned. We objected to them because of the impact all those measures would have, will have and have on low-income individuals in Canada. The consequences are all the more serious for these people since they have no room to manoeuvre in their private lives. That, once again, is the definition of a low-income individual.

Le sénateur Roblin: Vous savez que des versements trimestriels considérables ont été faits aux personnes à faible revenu pour leur empêcher d'avoir à supporter le poids de la TPS. Et il faut donc tenir compte de ce facteur aussi.

Mme Boon: Sauf votre respect, monsieur le sénateur, nous avons présenté une recommandation au Comité sénatorial chargé de l'étude de la TPS; nous leur avons indiqué les problèmes que pose le crédit, dont le fait que ce crédit ne tienne pas compte du nombre de membres dans la famille. De toute façon, ce n'est pas la question ici.

Le sénateur Roblin: Non, mais je crois que ce crédit est représentatif de l'effort que nous déployons pour résoudre ce problème. Je voulais revenir à la question que vous avez soulevée et insister sur le fait que le RAPC ne sera pas touché dans le cas des provinces qui reçoivent des paiements de péréquation. Donc, dans ce contexte, la situation n'a pas changé.

Il y a un changement au niveau de la période de deux ans pour les provinces qui ne reçoivent pas les paiements de péréquation. Les coûts seront modifiés. Je ne sais pas si mes chif-

[Text]

that they are not capable of being revised, because maybe they can, but the figures I have obtained with respect to the costs to the provinces that don't get equalization, because the CAP is kept at 5 per cent over what they got last year, is \$157 million from Ontario. That is where the big slice comes in. It is \$9 million in Alberta and it's \$9 million in British Columbia, well double the figures. When you consider the fiscal capacities of those provinces, and compare them to the federal government, I don't think we're asking them too much to pick that up. They won't like it, but I don't think it is unfair. I think in justice to you, they ought to bear part of the burden. The main thrust is being carried by the federal government in respect of the CAP.

Anyway, I don't want to become argumentative because you have your brief. It has been a good brief and I have been pleased to listen to it. You made some good points. When you ask me what I can do to help you, that becomes a tough question.

Ms. Boon: Let me try to respond to the points that you have raised. I think it is obviously a concern of the provinces. However, we have two on that one. One is that it doesn't matter whether you are poor in Toronto or Newfoundland; if you are poor it still hurts to be poor no matter which province you are in, and half of Canada's poor live in those provinces.

Senator Roblin: But the tax capacity of Ontario is an awful lot different than the tax capacity of Newfoundland. What can Newfoundland do? Very little.

Ms. Boon: I agree. We are pleased to see that at least the government had the forethought of placing restrictions on only those three provinces. However, there have been a number of measures to restrict the revenue generating capacities of those provinces, and there are other cutbacks in federal transfers that they are also going to be facing. At the same time we are facing a recession. So, even though a 5 per cent ceiling at one point in time may have seemed reasonable, I think the revenue losses that you talk about, and I know that the provinces disagree with the figures but I'm not going to argue the figures with you—I think that those are, given the changes in the economic situation and given what we said about the increases in the social assistance case loads and social services, a vast underestimation of what the cost to the provinces are going to be.

We will be raising this issue with the provinces, but I think you will understand that the voice of low income people is one that does not get a very strong hearing at the provincial level, not as much as it does at the federal level. The struggle by that local and provincial organizations to maintain social assistance rates, and to get really necessary improvements, has been a very long one and not a very successful one. So, I think it

[Traduction]

fres sont exacts, et je ne voudrais pas dire non plus qu'ils ne puissent être révisés, parce que peut-être peuvent-ils l'être, mais les chiffres que j'ai en main relativement au coût à assumer par les provinces qui ne reçoivent pas de paiement de péréquation parce que le régime est maintenu à un niveau de 5 p. 100 au-dessus de ce qu'ils ont reçu l'année dernière, se situe à 157 millions de dollars pour l'Ontario qui remporte la part du lion. Pour l'Alberta, le montant est de 9 millions de dollars et pour la Colombie-Britannique, aussi 9 millions de dollars. Alors doublons ces chiffres. Lorsque vous considérez les possibilités fiscales de ces provinces et les comparez à celles du gouvernement fédéral, je ne crois pas que nous leur demandions trop en comblant la différence. Bien sûr qu'elles n'apprécieront pas, mais je ne crois pas que ce soit injuste et je crois, en toute justice à votre égard, que ce sont les provinces qui devraient porter le fardeau. Pour l'instant, c'est le gouvernement fédéral qui porte l'essentiel de la responsabilité du RAPC.

De toute façon, je ne veux pas me lancer dans une polémique parce que vous avez votre mémoire et il s'agit d'un très bon mémoire. Je suis heureux d'avoir pu vous entendre parce que certaines de vos remarques étaient tout à fait judicieuses. Lorsque vous m'avez demandé ce que je pouvais faire pour vous aider, alors c'est beaucoup plus difficile.

Mme Boon: J'essaierai de répondre aux questions que vous avez soulevées. Je crois qu'il est évident que les provinces sont préoccupées cependant. Nous aussi nous sommes préoccupés. Premièrement, peu importe que vous soyez pauvre à Toronto ou à Terre-Neuve, si vous êtes pauvre, ce n'est pas une situation idéale, quelle que soit la province où vous habitez. Et en fait, la moitié des pauvres du Canada vit dans ces provinces.

Le sénateur Roblin: Mais la capacité fiscale de l'Ontario est tout à fait différente de celle de Terre-Neuve. Qu'est-ce que Terre-Neuve peut faire? Très peu.

Mme Boon: Je suis d'accord. Je suis heureuse de constater que le gouvernement a eu le bonheur de n'imposer les restrictions qu'à ces trois provinces. Cependant, un nombre de mesures viendront réduire la capacité de ces provinces à générer des recettes, et d'autres coupures au niveau des transferts de fonds fédéraux devront aussi être absorbées. Et tout cela, alors que nous devons faire face à une récession. Donc même si le plafond des 5 p. 100 pouvait sembler, à un moment donné, raisonnable, ils auraient pu maintenir la situation au niveau actuel des prestations. Je crois que les pertes de revenu dont vous parlez, et je sais que les provinces ne s'entendent pas sur les chiffres, et je ne vais pas non plus vous les contester, mais je crois que ces chiffres se situent bien en-deçà de ce qu'il en coûtera aux provinces, étant donné le changement du contexte économique et étant donné ce que nous avons dit au sujet des augmentations du nombre de cas d'assistance sociale et de la demande de services sociaux.

Troisièmement, nous allons soulever cette question avec les provinces. Et comme vous le savez, la voix des personnes à faible revenu n'est pas très bien entendue ni au niveau provincial ni au niveau fédéral. Nous allons parler des luttes que mènent les organismes locaux et provinciaux à l'égard du maintien des prestations d'assurance sociale et de toute amélioration nécessaire. La lutte est longue et jusqu'à maintenant nous n'avons

[Text]

would be very naive of us to assume that the provinces would, in fact, absorb any increased costs. We are very concerned that those costs are going to be passed on to people who just absolutely cannot afford it.

The Chairman: Thank you. Are there any further questions? If not, I would like to thank the witnesses. We shall adjourn until 11 o'clock tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

pas très bien réussi. Je crois qu'il serait tout à fait naïf de notre part de supposer que les provinces absorberont l'augmentation des coûts. Nous nous inquiétons du fait que ces coûts devront être en fait absorbés par les personnes qui ne peuvent pas se les permettre.

Le président: Merci. D'autres questions? Sinon, je voudrais remercier les témoins. Nous ajournerons jusqu'à demain matin à 11 heures et nous nous rencontrerons dans la même pièce. La séance est levée jusqu'à demain.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-36"

RESPONSES TO QUESTIONS BY HONOURABLE SENATORS
AT THE SENATE STANDING COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE
EXAMINING BILL C-69, OCTOBER 3, 1990

1. Budgetary Deficit, Province of New Brunswick
(in Millions of Dollars)

1988-89	191.4
1989-90	154.6
1990-91	311.0

Sources: Province of New Brunswick First Quarter Report and Royal Gazette, September 1990

2. Estimated Spending on Post-Secondary Education by
the Government of Nova Scotia, 1988-89

\$ 229,502,000

Source: Federal and Provincial Support to Post-Secondary Education in Canada, A Report to Parliament, 1988-89, p. 50. (This is the latest year for which data are available.)

3. Federal transfers to Nova Scotia under the Established Programs
Financing (EPF) arrangements, 1988-89: \$ 635,686,000

Portion in respect of Post-Secondary Education:
\$ 182,781,000

4. Major Federal Transfers to Provinces, 1980-81 to 1990-91 - attached

5. Projected rate of inflation as measured by
the Consumer Price Index (per cent)

1990	4.7
1991	5.1

Source: Budget, February 1990

ALL PROVINCES AND TERRITORIES
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	3,727.4	9,803.0	2,205.9	15,402.7
1981-82	4,395.1	11,035.8	2,611.9	17,668.8
1982-83	4,865.2	12,398.4	3,189.8	20,039.5
1983-84	5,229.4	13,569.9	3,642.9	22,020.1
1984-85	5,421.9	14,567.9	4,000.6	23,536.4
1985-86	5,142.6	15,679.7	4,283.6	24,594.6
1986-87	5,775.1	16,709.9	4,439.4	26,281.1
1987-88	6,588.5	17,657.1	4,725.5	28,207.2
1988-89	7,249.5	18,658.5	5,109.4	30,131.5
1989-90	7,760.5	19,803.2	5,502.0	32,159.5
1990-91	8,209.4	20,065.3	5,740.8	33,034.8

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	17.9	12.6	18.4	14.7
1982-83	10.7	12.3	22.1	13.4
1983-84	7.5	9.4	14.2	9.9
1984-85	3.7	7.4	9.8	6.9
1985-86	(5.2)	7.6	7.1	4.5
1986-87	12.3	6.6	3.6	6.9
1987-88	14.1	5.7	6.4	7.3
1988-89	10.0	5.7	8.1	6.8
1989-90	7.0	6.1	7.7	6.7
1990-91	5.8	1.3	4.3	2.7

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	155.0	407.7	91.7	640.6
1981-82	180.5	453.3	107.3	725.8
1982-83	197.9	504.3	129.8	815.2
1983-84	211.0	547.5	147.0	888.4
1984-85	217.1	583.2	160.2	942.3
1985-86	204.4	623.1	170.2	977.3
1986-87	227.8	659.1	175.1	1,036.6
1987-88	257.2	689.3	184.5	1,101.1
1988-89	279.8	720.1	197.2	1,162.9
1989-90	296.0	755.3	209.9	1,226.6
1990-91	309.8	757.2	216.6	1,246.6

See notes on final page.

NEWFOUNDLAND

13-Aug-90

Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	363.8	228.4	52.5	602.6
1981-82	426.8	254.6	59.5	693.8
1982-83	464.0	286.2	66.0	764.8
1983-84	539.6	314.1	71.3	870.4
1984-85	578.4	333.8	74.1	925.8
1985-86	653.2	356.1	75.7	1,018.2
1986-87	677.7	374.6	85.5	1,064.9
1987-88	805.0	391.6	88.4	1,201.9
1988-89	843.3	409.0	91.3	1,255.1
1989-90	895.9	430.5	101.2	1,333.9
1990-91	940.8	431.7	102.9	1,376.0

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	17.3	11.5	13.3	15.1
1982-83	8.7	12.4	10.9	10.2
1983-84	16.3	9.8	8.1	13.8
1984-85	7.2	6.3	3.9	6.4
1985-86	12.9	6.7	2.2	10.0
1986-87	3.8	5.2	12.9	4.6
1987-88	18.8	4.5	3.4	12.9
1988-89	4.8	4.5	3.4	4.4
1989-90	6.2	5.3	10.8	6.3
1990-91	5.0	0.3	1.7	3.2

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	643.2	403.8	92.8	1,065.5
1981-82	751.8	448.5	104.7	1,222.1
1982-83	819.5	505.4	116.5	1,350.7
1983-84	944.3	549.7	124.7	1,523.2
1984-85	1,010.5	583.2	129.4	1,617.4
1985-86	1,142.9	623.1	132.4	1,781.6
1986-87	1,192.6	659.1	150.4	1,873.8
1987-88	1,417.0	689.3	155.6	2,115.6
1988-89	1,484.7	720.1	160.8	2,209.7
1989-90	1,571.7	755.3	177.5	2,340.2
1990-91	1,650.2	757.2	180.5	2,413.6

See notes on final page.

PRINCE EDWARD ISLAND
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	91.9	49.6	12.5	144.0
1981-82	107.0	54.9	16.2	167.2
1982-83	118.0	61.8	18.3	187.0
1983-84	125.3	67.8	16.6	198.5
1984-85	129.0	73.0	17.6	207.1
1985-86	134.0	78.5	20.7	219.8
1986-87	137.9	83.5	19.8	226.9
1987-88	162.9	87.7	21.7	256.3
1988-89	177.7	92.7	22.6	275.9
1989-90	192.8	98.3	23.8	296.6
1990-91	203.4	98.7	24.1	306.7

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	16.4	10.8	29.8	16.1
1982-83	10.3	12.4	13.3	11.8
1983-84	6.2	9.7	(9.7)	6.2
1984-85	2.9	7.6	6.2	4.3
1985-86	3.9	7.6	18.0	6.1
1986-87	2.9	6.3	(4.6)	3.2
1987-88	18.1	5.1	9.9	13.0
1988-89	9.1	5.7	4.0	7.6
1989-90	8.5	6.0	5.3	7.5
1990-91	5.5	0.4	1.3	3.4

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	748.3	403.8	101.5	1,173.0
1981-82	873.1	448.5	132.1	1,364.8
1982-83	963.7	504.6	149.8	1,527.6
1983-84	1,012.8	548.0	133.8	1,604.9
1984-85	1,030.8	583.2	140.5	1,655.7
1985-86	1,063.8	623.1	164.6	1,744.3
1986-87	1,089.1	659.3	156.2	1,792.3
1987-88	1,279.3	689.3	170.7	2,013.7
1988-89	1,380.0	720.1	175.5	2,142.1
1989-90	1,480.6	755.3	182.8	2,278.2
1990-91	1,559.7	757.2	184.8	2,351.8

See notes on final page.

NOVA SCOTIA
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	468.7	341.2	60.5	824.7
1981-82	527.6	380.1	70.7	927.5
1982-83	574.0	428.7	86.5	1,038.1
1983-84	605.0	469.8	93.1	1,118.8
1984-85	620.4	504.1	104.7	1,176.9
1985-86	596.4	542.7	104.5	1,185.9
1986-87	619.5	575.5	124.4	1,256.8
1987-88	731.7	605.2	128.2	1,392.9
1988-89	823.9	635.7	153.9	1,532.4
1989-90	865.2	669.8	157.2	1,608.7
1990-91	918.0	674.5	172.8	1,676.1

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	12.6	11.4	17.0	12.5
1982-83	8.8	12.8	22.2	11.9
1983-84	5.4	9.6	7.6	7.8
1984-85	2.5	7.3	12.5	5.2
1985-86	(3.9)	7.6	(0.2)	0.8
1986-87	3.9	6.0	19.1	6.0
1987-88	18.1	5.2	3.0	10.8
1988-89	12.6	5.0	20.0	10.0
1989-90	5.0	5.4	2.2	5.0
1990-91	6.1	0.7	9.9	4.2

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	554.6	403.8	71.6	975.8
1981-82	622.6	448.5	83.5	1,094.5
1982-83	675.7	504.7	101.8	1,222.0
1983-84	706.0	548.2	108.6	1,305.5
1984-85	717.7	583.2	121.1	1,361.6
1985-86	684.8	623.1	119.9	1,361.6
1986-87	709.5	659.1	142.5	1,439.3
1987-88	833.3	689.3	146.0	1,586.5
1988-89	933.2	720.1	174.3	1,735.8
1989-90	975.6	755.3	177.3	1,814.1
1990-91	1,030.5	757.2	194.0	1,881.6

See notes on final page.

NEW BRUNSWICK

13-Aug-90

Major Government of Canada Transfers

1980-81 to 1990-91

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	370.4	280.8	78.5	685.7
1981-82	445.2	312.3	90.0	798.1
1982-83	488.2	351.8	107.7	896.0
1983-84	516.8	385.9	111.7	962.5
1984-85	540.5	412.9	126.2	1,021.8
1985-86	603.8	442.3	136.9	1,118.3
1986-87	642.6	468.2	145.1	1,186.3
1987-88	721.7	491.0	152.4	1,286.8
1988-89	786.2	514.4	149.8	1,365.9
1989-90	852.2	542.7	158.9	1,465.2
1990-91	903.3	546.2	170.1	1,523.9

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	20.2	11.2	14.6	16.4
1982-83	9.7	12.6	19.7	12.3
1983-84	5.9	9.7	3.7	7.4
1984-85	4.6	7.0	13.0	6.2
1985-86	11.7	7.1	8.5	9.4
1986-87	6.4	5.9	6.0	6.1
1987-88	12.3	4.9	5.0	8.5
1988-89	8.9	4.8	(1.7)	6.2
1989-90	8.4	5.5	6.1	7.3
1990-91	6.0	0.6	7.0	4.0

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	532.6	403.8	112.9	986.0
1981-82	639.3	448.5	129.2	1,146.0
1982-83	700.8	505.0	154.6	1,286.2
1983-84	734.9	548.8	158.8	1,368.8
1984-85	763.5	583.2	178.2	1,443.4
1985-86	850.5	623.1	192.9	1,575.2
1986-87	904.6	659.1	204.3	1,669.8
1987-88	1,013.1	689.3	213.9	1,806.5
1988-89	1,100.6	720.0	209.7	1,912.0
1989-90	1,186.1	755.3	221.2	2,039.2
1990-91	1,252.4	757.2	235.8	2,112.7

See notes on final page.

QUEBEC
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	2,034.9	2,578.6	851.3	5,328.4
1981-82	2,489.9	2,887.6	993.0	6,191.7
1982-83	2,781.9	3,261.6	1,165.3	6,996.6
1983-84	2,976.6	3,550.1	1,399.1	7,711.5
1984-85	3,074.0	3,786.2	1,513.1	8,152.9
1985-86	2,727.9	4,058.8	1,605.8	8,138.0
1986-87	2,941.6	4,310.5	1,545.8	8,510.9
1987-88	3,143.5	4,544.1	1,581.0	8,938.5
1988-89	3,370.1	4,780.1	1,653.8	9,402.9
1989-90	3,618.0	5,052.1	1,723.0	9,983.8
1990-91	3,865.5	5,092.4	1,752.4	10,264.8

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	22.4	12.0	16.6	16.2
1982-83	11.7	13.0	17.4	13.0
1983-84	7.0	8.8	20.1	10.2
1984-85	3.3	6.7	8.2	5.7
1985-86	(11.3)	7.2	6.1	(0.2)
1986-87	7.8	6.2	(3.7)	4.6
1987-88	6.9	5.4	2.3	5.0
1988-89	7.2	5.2	4.6	5.2
1989-90	7.4	5.7	4.2	6.2
1990-91	6.8	0.8	1.7	2.8

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	318.6	403.8	133.3	834.4
1981-82	386.7	448.5	154.2	961.7
1982-83	430.5	504.7	180.3	1,082.7
1983-84	459.7	548.3	216.1	1,191.0
1984-85	473.5	583.2	233.1	1,255.8
1985-86	418.8	623.1	246.5	1,249.3
1986-87	449.8	659.1	236.3	1,301.3
1987-88	476.8	689.3	239.8	1,355.8
1988-89	507.7	720.1	249.1	1,416.5
1989-90	540.9	755.3	257.6	1,492.6
1990-91	574.8	757.2	260.6	1,526.3

See notes on final page.

ONTARIO
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0	3,460.3	533.5	3,993.8
1981-82	0	3,868.3	618.7	4,487.0
1982-83	0	4,387.2	742.3	5,129.5
1983-84	0	4,812.5	830.9	5,643.4
1984-85	0	5,191.6	943.5	6,135.1
1985-86	0	5,611.6	1,052.3	6,663.9
1986-87	0	6,006.4	1,132.2	7,138.6
1987-88	0	6,386.0	1,319.8	7,705.9
1988-89	0	6,787.5	1,511.0	8,298.5
1989-90	0	7,228.0	1,761.4	8,989.4
1990-91	0	7,347.9	1,849.5	9,197.3

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	0	11.8	16.0	12.3
1982-83	0	13.4	20.0	14.3
1983-84	0	9.7	11.9	10.0
1984-85	0	7.9	13.6	8.7
1985-86	0	8.1	11.5	8.6
1986-87	0	7.0	7.6	7.1
1987-88	0	6.3	16.6	7.9
1988-89	0	6.3	14.5	7.7
1989-90	0	6.5	16.6	8.3
1990-91	0	1.7	5.0	2.3

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0	403.8	62.3	466.0
1981-82	0	448.5	71.7	520.2
1982-83	0	504.1	85.3	589.4
1983-84	0	547.0	94.4	641.4
1984-85	0	583.2	106.0	689.2
1985-86	0	623.1	116.8	739.9
1986-87	0	659.1	124.2	783.3
1987-88	0	689.3	142.5	831.7
1988-89	0	720.1	160.3	880.4
1989-90	0	755.3	184.1	939.4
1990-91	0	757.2	190.6	947.8

See notes on final page.

MANITOBA
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	368.1	413.8	69.3	815.4
1981-82	398.6	460.3	84.7	906.7
1982-83	439.1	520.7	91.8	1,015.1
1983-84	466.1	571.5	108.9	1,105.2
1984-85	479.6	615.4	132.2	1,176.7
1985-86	427.3	662.9	141.3	1,177.4
1986-87	471.1	706.0	154.6	1,269.1
1987-88	725.9	743.7	164.2	1,547.4
1988-89	800.3	780.6	197.8	1,680.0
1989-90	832.4	818.9	194.6	1,747.2
1990-91	884.1	825.8	209.5	1,811.7

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	8.3	11.2	22.3	11.2
1982-83	10.2	13.1	8.3	12.0
1983-84	6.1	9.8	18.7	8.9
1984-85	2.9	7.7	21.4	6.5
1985-86	(10.9)	7.7	6.9	0.1
1986-87	10.2	6.5	9.4	7.8
1987-88	54.1	5.3	6.2	21.9
1988-89	10.3	5.0	20.5	8.6
1989-90	4.0	4.9	(1.6)	4.0
1990-91	6.2	0.8	7.7	3.7

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	359.2	403.8	67.6	795.6
1981-82	388.4	448.5	82.6	883.5
1982-83	424.9	503.9	88.8	982.4
1983-84	445.8	546.6	104.1	1,057.0
1984-85	454.6	583.2	125.3	1,115.2
1985-86	401.6	623.1	132.8	1,106.6
1986-87	439.8	659.1	144.3	1,184.8
1987-88	672.7	689.3	152.2	1,434.1
1988-89	738.3	720.1	182.5	1,549.8
1989-90	767.8	755.3	179.5	1,611.5
1990-91	811.1	757.6	192.2	1,662.1

See notes on final page.

SASKATCHEWAN
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	29.6	387.4	72.2	469.6
1981-82	0.0	434.3	87.0	521.3
1982-83	0.0	492.8	119.9	612.7
1983-84	0.0	541.8	142.5	684.4
1984-85	0.0	583.5	143.5	727.0
1985-86	0.0	628.3	148.6	776.9
1986-87	284.7	665.8	160.7	1,036.7
1987-88	298.0	700.2	157.1	1,057.0
1988-89	447.8	729.3	155.2	1,217.6
1989-90	504.0	760.6	152.8	1,303.5
1990-91	494.3	772.9	171.8	1,315.1

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	(100.0)	12.1	20.6	11.0
1982-83	0.0	13.5	37.8	17.5
1983-84	0.0	9.9	18.9	11.7
1984-85	0.0	7.7	0.7	6.2
1985-86	0.0	7.7	3.6	6.9
1986-87	0.0	6.0	8.1	33.4
1987-88	4.7	5.2	(2.2)	2.0
1988-89	50.3	4.2	(1.3)	15.2
1989-90	12.5	4.3	(1.5)	7.0
1990-91	(1.9)	1.6	12.4	0.9

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	30.9	403.8	75.2	489.4
1981-82	0.0	448.5	89.9	538.4
1982-83	0.0	504.4	122.7	627.1
1983-84	0.0	547.7	144.1	691.8
1984-85	0.0	583.2	143.4	726.7
1985-86	0.0	623.1	147.4	770.5
1986-87	281.8	659.1	159.1	1,026.3
1987-88	293.4	689.3	154.7	1,040.6
1988-89	442.2	720.1	153.2	1,202.2
1989-90	500.5	755.3	151.7	1,294.4
1990-91	489.4	765.1	170.1	1,302.0

See notes on final page.

ALBERTA
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0.0	944.3	155.0	1,099.3
1981-82	0.0	1,116.9	239.7	1,356.7
1982-83	0.0	1,167.0	305.7	1,472.7
1983-84	0.0	1,279.6	326.0	1,605.6
1984-85	0.0	1,363.9	334.3	1,698.1
1985-86	0.0	1,463.3	389.8	1,853.0
1986-87	0.0	1,565.5	427.3	1,992.8
1987-88	0.0	1,638.9	442.9	2,081.7
1988-89	0.0	1,724.7	487.9	2,212.6
1989-90	0.0	1,834.8	513.4	2,348.2
1990-91	0.0	1,868.4	539.1	2,407.5

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	0.0	18.3	54.7	23.4
1982-83	0.0	4.5	27.5	8.6
1983-84	0.0	9.6	6.7	9.0
1984-85	0.0	6.6	2.5	5.8
1985-86	0.0	7.3	16.6	9.1
1986-87	0.0	7.0	9.6	7.5
1987-88	0.0	4.7	3.6	4.5
1988-89	0.0	5.2	10.2	6.3
1989-90	0.0	6.4	5.2	6.1
1990-91	0.0	1.8	5.0	2.5

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0.0	441.1	72.4	513.6
1981-82	0.0	499.1	107.1	606.3
1982-83	0.0	504.2	132.1	636.3
1983-84	0.0	547.1	139.4	686.5
1984-85	0.0	583.2	142.9	726.2
1985-86	0.0	623.1	166.0	789.0
1986-87	0.0	659.1	179.9	839.0
1987-88	0.0	689.3	186.3	875.5
1988-89	0.0	720.1	203.7	923.8
1989-90	0.0	755.3	211.3	966.7
1990-91	0.0	757.2	218.5	975.7

See notes on final page.

BRITISH COLUMBIA
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0	1,090.6	313.6	1,404.2
1981-82	0	1,234.7	341.4	1,576.1
1982-83	0	1,404.9	473.7	1,878.6
1983-84	0	1,538.1	531.2	2,069.3
1984-85	0	1,660.8	598.8	2,259.6
1985-86	0	1,788.3	593.5	2,381.7
1986-87	0	1,904.2	632.1	2,536.2
1987-88	0	2,016.1	652.8	2,668.9
1988-89	0	2,148.6	663.1	2,811.7
1989-90	0	2,307.9	693.9	3,001.8
1990-91	0	2,355.1	728.6	3,083.7

B. Growth (percent)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	0	13.2	8.9	12.2
1982-83	0	13.8	38.7	19.2
1983-84	0	9.5	12.1	10.2
1984-85	0	8.0	12.7	9.2
1985-86	0	7.7	(0.9)	5.4
1986-87	0	6.5	6.5	6.5
1987-88	0	5.9	3.3	5.2
1988-89	0	6.6	1.6	5.4
1989-90	0	7.4	4.6	6.8
1990-91	0	2.0	5.0	2.7

C. Per Person (dollars)

Year	Equalization	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	0	409.1	117.6	526.7
1981-82	0	449.9	124.4	574.3
1982-83	0	504.0	169.9	673.9
1983-84	0	546.6	188.8	735.4
1984-85	0	583.2	210.3	793.5
1985-86	0	623.1	206.8	829.8
1986-87	0	659.1	218.8	877.8
1987-88	0	689.3	223.2	912.4
1988-89	0	720.1	222.2	942.3
1989-90	0	755.3	227.1	982.4
1990-91	0	757.2	234.3	991.4

See notes on final page.

NORTHWEST TERRITORIES
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	215.5	18.0	6.6	240.1
1981-82	273.9	20.5	8.6	303.0
1982-83	289.6	23.8	10.1	323.5
1983-84	353.8	26.4	10.2	390.4
1984-85	389.8	29.2	10.2	429.2
1985-86	447.4	32.3	11.6	491.3
1986-87	469.4	34.4	12.0	515.8
1987-88	571.0	35.8	14.0	620.8
1988-89	666.2	37.7	15.0	718.9
1989-90	727.0	40.3	16.9	784.2
1990-91	727.3	40.8	15.0	783.1

B. Growth (percent)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	27.1	13.7	30.6	26.2
1982-83	5.7	15.8	17.9	6.8
1983-84	22.2	11.3	0.4	20.7
1984-85	10.2	10.5	0.7	10.0
1985-86	14.8	10.7	13.2	14.5
1986-87	4.9	6.5	3.7	5.0
1987-88	21.6	4.1	16.4	20.4
1988-89	16.7	5.1	7.3	15.8
1989-90	9.1	7.1	12.6	9.1
1990-91	0.0	1.2	(11.2)	(0.1)

C. Per Person (dollars)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	4,821.0	403.8	147.0	5,371.8
1981-82	5,993.4	448.9	187.8	6,630.1
1982-83	6,109.7	501.2	213.4	6,824.3
1983-84	7,250.0	542.0	208.1	8,000.0
1984-85	7,780.4	583.2	204.1	8,567.8
1985-86	8,620.4	623.1	223.0	9,466.5
1986-87	8,992.3	659.5	230.0	9,881.8
1987-88	10,980.8	689.3	268.8	11,938.8
1988-89	12,738.0	720.1	286.9	13,745.0
1989-90	13,614.2	755.3	316.5	14,686.0
1990-91	13,493.5	757.2	278.3	14,529.0

See notes on final page.

* Territorial Financing is shown for information.
It is not included in the total.

YUKON
Major Government of Canada Transfers
1980-81 to 1990-91

13-Aug-90

A. Amount (millions of dollars)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	51.0	9.9	0.5	61.4
1981-82	62.1	11.2	2.4	75.7
1982-83	72.6	11.9	2.7	87.2
1983-84	105.4	12.2	1.6	119.3
1984-85	111.5	13.5	2.4	127.4
1985-86	138.8	14.6	2.9	156.3
1986-87	155.4	15.5	0.0	170.9
1987-88	167.4	16.9	3.1	187.4
1988-89	184.7	18.2	8.1	211.0
1989-90	189.0	19.2	4.9	213.1
1990-91	194.2	19.4	5.1	218.7

B. Growth (percent)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1981-82	21.8	13.3	411.3	23.4
1982-83	16.9	6.2	10.7	15.1
1983-84	45.2	2.4	(38.1)	36.8
1984-85	5.8	10.3	47.7	6.8
1985-86	24.5	8.7	18.0	22.7
1986-87	12.0	5.8	(100.0)	9.3
1987-88	7.7	9.0	-	9.7
1988-89	10.3	7.9	160.4	12.6
1989-90	2.3	5.3	(39.6)	1.0
1990-91	2.8	1.0	4.1	2.6

C. Per Person (dollars)

Year	Terr. Fin.*	E.P.F.	C.A.P.	Total
1980-81	2,287.0	444.3	21.0	2,752.3
1981-82	2,676.7	484.1	103.1	3,263.9
1982-83	3,037.7	499.1	110.9	3,647.7
1983-84	4,602.6	533.4	71.7	5,207.7
1984-85	4,826.8	583.2	104.9	5,515.0
1985-86	5,906.4	623.1	121.7	6,651.1
1986-87	6,612.8	659.2	0.0	7,272.0
1987-88	6,832.7	689.3	127.1	7,649.1
1988-89	7,300.4	720.1	320.6	8,341.1
1989-90	7,440.9	755.3	192.9	8,389.2
1990-91	7,585.9	757.2	199.2	8,542.3

See notes on final page.

* Territorial Financing is shown for information.
It is not included in the total.

SOURCES:

Equalization:

1990-91 Second Estimate.....March 30, 1990
1989-90 Fourth Estimate.....March 30, 1990
1988-89 Sixth Estimate.....March 30, 1990
1987-88 and earlier years Final Calculations

Established Programs Financing:

1990-91 First Adjustment to AdvanceAugust 10, 1990
1989-90 Second Adjustment to Advance.....December 11, 1989
1988-89 First Interim Adjustment.....March 8, 1990
1987-88 Second Interim Adjustment.....March 8, 1990
1986-87 and earlier years Final Calculations

Canada Assistance Plan:

1990-91 Health & Welfare Update.....April 23, 1990
1989-90 Health & Welfare Update.....April 23, 1990
Earlier years from Public Accounts

Notes:

1. Equalization and EPF Transfers are annual entitlements. EPF excludes compensation for termination of the Revenue Guarantee (1980-81 & 1981-82). CAP values are annual payments.
2. Equalization includes basic and transitional payments only.
3. Established Programs Financing entitlements include both cash and tax transfers. CAP transfers to Quebec also include a tax abatement.
4. Equalization associated with the EPF transfer is included with both Fiscal Equalization and EPF. The value is subtracted in the total.

EQUALIZATION ASSOCIATED WITH THE EPF TAX TRANSFER

(millions of dollars)

YEAR	NFLD	PEI	NS	NB	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	BC	NWT	YUKON	TOTAL
1980-81	42.0	9.9	45.8	44.0	136.4	0.0	35.8	19.6	0.0	0.0	0.0	0.0	333.5
1981-82	47.1	10.9	51.0	49.4	178.7	0.0	36.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	374.0
1982-83	51.4	11.1	51.1	51.7	212.2	0.0	36.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	413.8
1983-84	54.6	11.1	49.0	51.9	214.2	0.0	41.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	422.1
1984-85	60.5	12.4	52.3	57.7	220.5	0.0	50.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	453.8
1985-86	66.8	13.5	57.7	64.7	254.4	0.0	54.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	511.2
1986-87	72.9	14.2	62.6	69.7	287.1	0.0	62.6	74.4	0.0	0.0	0.0	0.0	643.4
1987-88	83.0	16.0	72.1	78.2	330.0	0.0	86.4	98.3	0.0	0.0	0.0	0.0	764.0
1988-89	88.6	17.2	81.0	84.5	401.1	0.0	98.7	114.6	0.0	0.0	0.0	0.0	885.8
1989-90	93.7	18.3	83.5	88.7	409.3	0.0	98.8	113.9	0.0	0.0	0.0	0.0	906.2
1990-91	99.3	19.5	89.2	95.7	445.5	0.0	107.6	123.8	0.0	0.0	0.0	0.0	980.7

CANADA ASSISTANCE PLAN ABATEMENT

(millions of dollars)

YEAR	QUE
1980-81	264.6
1981-82	314.3
1982-83	358.1
1983-84	355.3
1984-85	365.3
1985-86	407.4
1986-87	438.0
1987-88	480.2
1988-89	524.8
1989-90	565.8
1990-91	618.1

POPULATION

(Thousands)

YEAR	Nfld	PEI	NS	NB	QUE	ONT	MAN	SASK	ALTA	BC	MBT	YUKON	TOTAL
1980-81	565.6	122.8	845.1	695.4	6,386.1	8,569.7	1,024.9	959.4	2,140.6	2,666.0	44.7	22.3	24,042.5
1981-82	567.7	122.5	847.4	696.4	6,438.4	8,625.1	1,026.2	968.3	2,237.7	2,744.5	45.7	23.2	24,343.2
1982-83	566.2	122.4	849.5	696.6	6,462.2	8,702.5	1,033.3	977.0	2,314.5	2,787.7	47.4	23.9	24,583.1
1983-84	571.4	123.7	857.0	703.2	6,474.9	8,798.0	1,045.6	989.3	2,338.7	2,813.8	48.8	22.9	24,787.2
1984-85	572.4	125.1	864.4	707.9	6,492.0	8,901.7	1,055.1	1,000.5	2,338.5	2,847.7	50.1	23.1	24,978.2
1985-86	571.5	126.0	871.0	709.9	6,514.2	9,006.4	1,064.0	1,008.4	2,348.5	2,870.1	51.9	23.5	25,165.4
1986-87	568.3	126.6	873.2	710.4	6,540.3	9,113.5	1,071.2	1,010.2	2,375.3	2,889.2	52.2	23.5	25,354.1
1987-88	568.1	127.3	878.0	712.3	6,592.6	9,265.0	1,079.0	1,015.8	2,377.7	2,925.0	52.0	24.5	25,617.3
1988-89	568.0	128.8	882.8	714.4	6,638.3	9,426.1	1,084.0	1,012.8	2,395.2	2,983.8	52.3	25.3	25,911.8
1989-90	570.0	130.2	886.8	718.5	6,688.7	9,569.5	1,084.2	1,007.0	2,429.2	3,055.6	53.4	25.4	26,218.5
1990-91	570.1	130.4	890.8	721.3	6,725.4	9,704.1	1,090.0	1,010.1	2,467.6	3,110.3	53.9	25.6	26,499.6

SUPPLEMENTARY EQUALIZATION

1984-85 1985-86

(\$ MILLIONS)

	1984-85	1985-86
Nfld	15	
PEI	5	
NS	20	
NB	20	
Que	110	
Man	50	65
TOTAL	220	65

ANNEXE «FN-36»

RÉPONSES AUX QUESTIONS POSÉES PAR LES HONORABLES SÉNATEURS
AU COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES
DANS LE CADRE DE L'ÉTUDE DU PROJET DE LOI C-69, LE 3 OCTOBRE 1990

1. Déficit budgétaire, Province du Nouveau-Brunswick
(en millions de dollars)

1988-1989 191,4

1989-1990 154,6

1990-1991 311,0

Sources: Rapport du premier trimestre, Province du Nouveau-Brunswick,
et Gazette royale, septembre 1990

2. Estimation des dépenses du gouvernement de la Nouvelle-Écosse pour
l'enseignement postsecondaire, 1988-1989

\$ 229 502 000

Source: Aide fédérale et provinciale à l'enseignement postsecondaire au
Canada, Rapport au Parlement 1988-1989, p. 52. (Celle-ci est la dernière année
pour laquelle les données sont disponibles.)

3. Transferts du gouvernement fédéral à la Nouvelle-Écosse au titre du
Financement des programmes établis (FPÉ), 1988-1989: \$ 635 686 000

Montant versé à l'égard de l'enseignement postsecondaire: \$ 182 781 000

4. Principaux transferts du gouvernement fédéral aux provinces,
1980-1981 à 1990-1991 - voir les tableaux ci-joints

5. Estimation du taux d'inflation selon
l'indice des prix à la consommation (en pourcentage)

1990 4,7

1991 5,1

Source: le Budget, février 1990

TOUTES LES PROVINCES ET TERRITOIRES
Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

08/13/90

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	3,727.4	9,803.0	2,205.9	15,402.7
1981-1982	4,395.1	11,035.8	2,611.9	17,668.8
1982-1983	4,865.2	12,398.4	3,189.8	20,039.5
1983-1984	5,229.4	13,569.9	3,642.9	22,020.1
1984-1985	5,421.9	14,567.9	4,000.6	23,536.4
1985-1986	5,142.6	15,679.7	4,283.6	24,594.6
1986-1987	5,775.1	16,709.9	4,439.4	26,281.1
1987-1988	6,588.5	17,657.1	4,725.5	28,207.2
1988-1989	7,249.5	18,658.5	5,109.4	30,131.5
1989-1990	7,760.5	19,803.2	5,502.0	32,159.5
1990-1991	8,209.4	20,065.3	5,740.8	33,034.8

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	17.9	12.6	18.4	14.7
1982-1983	10.7	12.3	22.1	13.4
1983-1984	7.5	9.4	14.2	9.9
1984-1985	3.7	7.4	9.8	6.9
1985-1986	(5.2)	7.6	7.1	4.5
1986-1987	12.3	6.6	3.6	6.9
1987-1988	14.1	5.7	6.4	7.3
1988-1989	10.0	5.7	8.1	6.8
1989-1990	7.0	6.1	7.7	6.7
1990-1991	5.8	1.3	4.3	2.7

C. Par habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	155.0	407.7	91.7	640.6
1981-1982	180.5	453.3	107.3	725.8
1982-1983	197.9	504.3	129.8	815.2
1983-1984	211.0	547.5	147.0	888.4
1984-1985	217.1	583.2	160.2	942.3
1985-1986	204.4	623.1	170.2	977.3
1986-1987	227.8	659.1	175.1	1,036.6
1987-1988	257.2	689.3	184.5	1,101.1
1988-1989	279.8	720.1	197.2	1,162.9
1989-1990	296.0	755.3	209.9	1,226.6
1990-1991	309.8	757.2	216.6	1,246.6

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

TERRE-NEUVE

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	363.8	228.4	52.5	602.6
1981-1982	426.8	254.6	59.5	693.8
1982-1983	464.0	286.2	66.0	764.8
1983-1984	539.6	314.1	71.3	870.4
1984-1985	578.4	333.8	74.1	925.8
1985-1986	653.2	356.1	75.7	1,018.2
1986-1987	677.7	374.6	85.5	1,064.9
1987-1988	805.0	391.6	88.4	1,201.9
1988-1989	843.3	409.0	91.3	1,255.1
1989-1990	895.9	430.5	101.2	1,333.9
1990-1991	940.8	431.7	102.9	1,376.0

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	17.3	11.5	13.3	15.1
1982-1983	8.7	12.4	10.9	10.2
1983-1984	16.3	9.8	8.1	13.8
1984-1985	7.2	6.3	3.9	6.4
1985-1986	12.9	6.7	2.2	10.0
1986-1987	3.8	5.2	12.9	4.6
1987-1988	18.8	4.5	3.4	12.9
1988-1989	4.8	4.5	3.4	4.4
1989-1990	6.2	5.3	10.8	6.3
1990-1991	5.0	0.3	1.7	3.2

C. Par habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	643.2	403.8	92.8	1,065.5
1981-1982	751.8	448.5	104.7	1,222.1
1982-1983	819.5	505.4	116.5	1,350.7
1983-1984	944.3	549.7	124.7	1,523.2
1984-1985	1,010.5	583.2	129.4	1,617.4
1985-1986	1,142.9	623.1	132.4	1,781.6
1986-1987	1,192.6	659.1	150.4	1,873.8
1987-1988	1,417.0	689.3	155.6	2,115.6
1988-1989	1,484.7	720.1	160.8	2,209.7
1989-1990	1,571.7	755.3	177.5	2,340.2
1990-1991	1,650.2	757.2	180.5	2,413.6

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

ÎLE-DU-PRINCE-ÉDOUARD

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

08/13/90

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	91.9	49.6	12.5	144.0
1981-1982	107.0	54.9	16.2	167.2
1982-1983	118.0	61.8	18.3	187.0
1983-1984	125.3	67.8	16.6	198.5
1984-1985	129.0	73.0	17.6	207.1
1985-1986	134.0	78.5	20.7	219.8
1986-1987	137.9	83.5	19.8	226.9
1987-1988	162.9	87.7	21.7	256.3
1988-1989	177.7	92.7	22.6	275.9
1989-1990	192.8	98.3	23.8	296.6
1990-1991	203.4	98.7	24.1	306.7

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	16.4	10.8	29.8	16.1
1982-1983	10.3	12.4	13.3	11.8
1983-1984	6.2	9.7	(9.7)	6.2
1984-1985	2.9	7.6	6.2	4.3
1985-1986	3.9	7.6	18.0	6.1
1986-1987	2.9	6.3	(4.6)	3.2
1987-1988	18.1	5.1	9.9	13.0
1988-1989	9.1	5.7	4.0	7.6
1989-1990	8.5	6.0	5.3	7.5
1990-1991	5.5	0.4	1.3	3.4

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	748.3	403.8	101.5	1,173.0
1981-1982	873.1	448.5	132.1	1,364.8
1982-1983	963.7	504.6	149.8	1,527.6
1983-1984	1,012.8	548.0	133.8	1,604.9
1984-1985	1,030.8	583.2	140.5	1,655.7
1985-1986	1,063.8	623.1	164.6	1,744.3
1986-1987	1,089.1	659.3	156.2	1,792.3
1987-1988	1,279.3	689.3	170.7	2,013.7
1988-1989	1,380.0	720.1	175.5	2,142.1
1989-1990	1,480.6	755.3	182.8	2,278.2
1990-1991	1,559.7	757.2	184.8	2,351.8

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

NOUVELLE-ÉCOSSE

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	468.7	341.2	60.5	824.7
1981-1982	527.6	380.1	70.7	927.5
1982-1983	574.0	428.7	86.5	1,038.1
1983-1984	605.0	469.8	93.1	1,118.8
1984-1985	620.4	504.1	104.7	1,176.9
1985-1986	596.4	542.7	104.5	1,185.9
1986-1987	619.5	575.5	124.4	1,256.8
1987-1988	731.7	605.2	128.2	1,392.9
1988-1989	823.9	635.7	153.9	1,532.4
1989-1990	865.2	669.8	157.2	1,608.7
1990-1991	918.0	674.5	172.8	1,676.1

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	12.6	11.4	17.0	12.5
1982-1983	8.8	12.8	22.2	11.9
1983-1984	5.4	9.6	7.6	7.8
1984-1985	2.5	7.3	12.5	5.2
1985-1986	(3.9)	7.6	(0.2)	0.8
1986-1987	3.9	6.0	19.1	6.0
1987-1988	18.1	5.2	3.0	10.8
1988-1989	12.6	5.0	20.0	10.0
1989-1990	5.0	5.4	2.2	5.0
1990-1991	6.1	0.7	9.9	4.2

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	554.6	403.8	71.6	975.8
1981-1982	622.6	448.5	83.5	1,094.5
1982-1983	675.7	504.7	101.8	1,222.0
1983-1984	706.0	548.2	108.6	1,305.5
1984-1985	717.7	583.2	121.1	1,361.6
1985-1986	684.8	623.1	119.9	1,361.6
1986-1987	709.5	659.1	142.5	1,439.3
1987-1988	833.3	689.3	146.0	1,586.5
1988-1989	933.2	720.1	174.3	1,735.8
1989-1990	975.6	755.3	177.3	1,814.1
1990-1991	1,030.5	757.2	194.0	1,881.6

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

NOUVEAU-BRUNSWICK

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	370.4	280.8	78.5	685.7
1981-1982	445.2	312.3	90.0	798.1
1982-1983	488.2	351.8	107.7	896.0
1983-1984	516.8	385.9	111.7	962.5
1984-1985	540.5	412.9	126.2	1,021.8
1985-1986	603.8	442.3	136.9	1,118.3
1986-1987	642.6	468.2	145.1	1,186.3
1987-1988	721.7	491.0	152.4	1,286.8
1988-1989	786.2	514.4	149.8	1,365.9
1989-1990	852.2	542.7	158.9	1,465.2
1990-1991	903.3	546.2	170.1	1,523.9

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	20.2	11.2	14.6	16.4
1982-1983	9.7	12.6	19.7	12.3
1983-1984	5.9	9.7	3.7	7.4
1984-1985	4.6	7.0	13.0	6.2
1985-1986	11.7	7.1	8.5	9.4
1986-1987	6.4	5.9	6.0	6.1
1987-1988	12.3	4.9	5.0	8.5
1988-1989	8.9	4.8	(1.7)	6.2
1989-1990	8.4	5.5	6.1	7.3
1990-1991	6.0	0.6	7.0	4.0

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	532.6	403.8	112.9	986.0
1981-1982	639.3	448.5	129.2	1,146.0
1982-1983	700.8	505.0	154.6	1,286.2
1983-1984	734.9	548.8	158.8	1,368.8
1984-1985	763.5	583.2	178.2	1,443.4
1985-1986	850.5	623.1	192.9	1,575.2
1986-1987	904.6	659.1	204.3	1,669.8
1987-1988	1,013.1	689.3	213.9	1,806.5
1988-1989	1,100.6	720.0	209.7	1,912.0
1989-1990	1,186.1	755.3	221.2	2,039.2
1990-1991	1,252.4	757.2	235.8	2,112.7

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

QUÉBEC

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	2,034.9	2,578.6	851.3	5,328.4
1981-1982	2,489.9	2,887.6	993.0	6,191.7
1982-1983	2,781.9	3,261.6	1,165.3	6,996.6
1983-1984	2,976.6	3,550.1	1,399.1	7,711.5
1984-1985	3,074.0	3,786.2	1,513.1	8,152.9
1985-1986	2,727.9	4,058.8	1,605.8	8,138.0
1986-1987	2,941.6	4,310.5	1,545.8	8,510.9
1987-1988	3,143.5	4,544.1	1,581.0	8,938.5
1988-1989	3,370.1	4,780.1	1,653.8	9,402.9
1989-1990	3,618.0	5,052.1	1,723.0	9,983.8
1990-1991	3,865.5	5,092.4	1,752.4	10,264.8

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	22.4	12.0	16.6	16.2
1982-1983	11.7	13.0	17.4	13.0
1983-1984	7.0	8.8	20.1	10.2
1984-1985	3.3	6.7	8.2	5.7
1985-1986	(11.3)	7.2	6.1	(0.2)
1986-1987	7.8	6.2	(3.7)	4.6
1987-1988	6.9	5.4	2.3	5.0
1988-1989	7.2	5.2	4.6	5.2
1989-1990	7.4	5.7	4.2	6.2
1990-1991	6.8	0.8	1.7	2.8

C. Par habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	318.6	403.8	133.3	834.4
1981-1982	386.7	448.5	154.2	961.7
1982-1983	430.5	504.7	180.3	1,082.7
1983-1984	459.7	548.3	216.1	1,191.0
1984-1985	473.5	583.2	233.1	1,255.8
1985-1986	418.8	623.1	246.5	1,249.3
1986-1987	449.8	659.1	236.3	1,301.3
1987-1988	476.8	689.3	239.8	1,355.8
1988-1989	507.7	720.1	249.1	1,416.5
1989-1990	540.9	755.3	257.6	1,492.6
1990-1991	574.8	757.2	260.6	1,526.3

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

ONTARIO

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	3,460.3	533.5	3,993.8
1981-1982	0.0	3,868.3	618.7	4,487.0
1982-1983	0.0	4,387.2	742.3	5,129.5
1983-1984	0.0	4,812.5	830.9	5,643.4
1984-1985	0.0	5,191.6	943.5	6,135.1
1985-1986	0.0	5,611.6	1,052.3	6,663.9
1986-1987	0.0	6,006.4	1,132.2	7,138.6
1987-1988	0.0	6,386.0	1,319.8	7,705.9
1988-1989	0.0	6,787.5	1,511.0	8,298.5
1989-1990	0.0	7,228.0	1,761.4	8,989.4
1990-1991	0.0	7,347.9	1,849.5	9,197.3

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	0.0	11.8	16.0	12.3
1982-1983	0.0	13.4	20.0	14.3
1983-1984	0.0	9.7	11.9	10.0
1984-1985	0.0	7.9	13.6	8.7
1985-1986	0.0	8.1	11.5	8.6
1986-1987	0.0	7.0	7.6	7.1
1987-1988	0.0	6.3	16.6	7.9
1988-1989	0.0	6.3	14.5	7.7
1989-1990	0.0	6.5	16.6	8.3
1990-1991	0.0	1.7	5.0	2.3

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	403.8	62.3	466.0
1981-1982	0.0	448.5	71.7	520.2
1982-1983	0.0	504.1	85.3	589.4
1983-1984	0.0	547.0	94.4	641.4
1984-1985	0.0	583.2	106.0	689.2
1985-1986	0.0	623.1	116.8	739.9
1986-1987	0.0	659.1	124.2	783.3
1987-1988	0.0	689.3	142.5	831.7
1988-1989	0.0	720.1	160.3	880.4
1989-1990	0.0	755.3	184.1	939.4
1990-1991	0.0	757.2	190.6	947.8

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

MANITOBA

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	368.1	413.8	69.3	815.4
1981-1982	398.6	460.3	84.7	906.7
1982-1983	439.1	520.7	91.8	1,015.1
1983-1984	466.1	571.5	108.9	1,105.2
1984-1985	479.6	615.4	132.2	1,176.7
1985-1986	427.3	662.9	141.3	1,177.4
1986-1987	471.1	706.0	154.6	1,269.1
1987-1988	725.9	743.7	164.2	1,547.4
1988-1989	800.3	780.6	197.8	1,680.0
1989-1990	832.4	818.9	194.6	1,747.2
1990-1991	884.1	825.8	209.5	1,811.7

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	8.3	11.2	22.3	11.2
1982-1983	10.2	13.1	8.3	12.0
1983-1984	6.1	9.8	18.7	8.9
1984-1985	2.9	7.7	21.4	6.5
1985-1986	(10.9)	7.7	6.9	0.1
1986-1987	10.2	6.5	9.4	7.8
1987-1988	54.1	5.3	6.2	21.9
1988-1989	10.3	5.0	20.5	8.6
1989-1990	4.0	4.9	(1.6)	4.0
1990-1991	6.2	0.8	7.7	3.7

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	359.2	403.8	67.6	795.6
1981-1982	388.4	448.5	82.6	883.5
1982-1983	424.9	503.9	88.8	982.4
1983-1984	445.8	546.6	104.1	1,057.0
1984-1985	454.6	583.2	125.3	1,115.2
1985-1986	401.6	623.1	132.8	1,106.6
1986-1987	439.8	659.1	144.3	1,184.8
1987-1988	672.7	689.3	152.2	1,434.1
1988-1989	738.3	720.1	182.5	1,549.8
1989-1990	767.8	755.3	179.5	1,611.5
1990-1991	811.1	757.6	192.2	1,662.1

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

SASKATCHEWAN

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	29.6	387.4	72.2	469.6
1981-1982	0.0	434.3	87.0	521.3
1982-1983	0.0	492.8	119.9	612.7
1983-1984	0.0	541.8	142.5	684.4
1984-1985	0.0	583.5	143.5	727.0
1985-1986	0.0	628.3	148.6	776.9
1986-1987	284.7	665.8	160.7	1,036.7
1987-1988	298.0	700.2	157.1	1,057.0
1988-1989	447.8	729.3	155.2	1,217.6
1989-1990	504.0	760.6	152.8	1,303.5
1990-1991	494.3	772.9	171.8	1,315.1

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	(100.0)	12.1	20.6	11.0
1982-1983	0.0	13.5	37.8	17.5
1983-1984	0.0	9.9	18.9	11.7
1984-1985	0.0	7.7	0.7	6.2
1985-1986	0.0	7.7	3.6	6.9
1986-1987	0.0	6.0	8.1	33.4
1987-1988	4.7	5.2	(2.2)	2.0
1988-1989	50.3	4.2	(1.3)	15.2
1989-1990	12.5	4.3	(1.5)	7.0
1990-1991	(1.9)	1.6	12.4	0.9

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	30.9	403.8	75.2	489.4
1981-1982	0.0	448.5	89.9	538.4
1982-1983	0.0	504.4	122.7	627.1
1983-1984	0.0	547.7	144.1	691.8
1984-1985	0.0	583.2	143.4	726.7
1985-1986	0.0	623.1	147.4	770.5
1986-1987	281.8	659.1	159.1	1,026.3
1987-1988	293.4	689.3	154.7	1,040.6
1988-1989	442.2	720.1	153.2	1,202.2
1989-1990	500.5	755.3	151.7	1,294.4
1990-1991	489.4	765.1	170.1	1,302.0

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

ALBERTA
Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

08/13/90

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	944.3	155.0	1,099.3
1981-1982	0.0	1,116.9	239.7	1,356.7
1982-1983	0.0	1,167.0	305.7	1,472.7
1983-1984	0.0	1,279.6	326.0	1,605.6
1984-1985	0.0	1,363.9	334.3	1,698.1
1985-1986	0.0	1,463.3	389.8	1,853.0
1986-1987	0.0	1,565.5	427.3	1,992.8
1987-1988	0.0	1,638.9	442.9	2,081.7
1988-1989	0.0	1,724.7	487.9	2,212.6
1989-1990	0.0	1,834.8	513.4	2,348.2
1990-1991	0.0	1,868.4	539.1	2,407.5

B. Taux de croissance (en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	0.0	18.3	54.7	23.4
1982-1983	0.0	4.5	27.5	8.6
1983-1984	0.0	9.6	6.7	9.0
1984-1985	0.0	6.6	2.5	5.8
1985-1986	0.0	7.3	16.6	9.1
1986-1987	0.0	7.0	9.6	7.5
1987-1988	0.0	4.7	3.6	4.5
1988-1989	0.0	5.2	10.2	6.3
1989-1990	0.0	6.4	5.2	6.1
1990-1991	0.0	1.8	5.0	2.5

C. Par habitant (en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	441.1	72.4	513.6
1981-1982	0.0	499.1	107.1	606.3
1982-1983	0.0	504.2	132.1	636.3
1983-1984	0.0	547.1	139.4	686.5
1984-1985	0.0	583.2	142.9	726.2
1985-1986	0.0	623.1	166.0	789.0
1986-1987	0.0	659.1	179.9	839.0
1987-1988	0.0	689.3	186.3	875.5
1988-1989	0.0	720.1	203.7	923.8
1989-1990	0.0	755.3	211.3	966.7
1990-1991	0.0	757.2	218.5	975.7

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

COLOMBIE-BRITANNIQUE

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	1,090.6	313.6	1,404.2
1981-1982	0.0	1,234.7	341.4	1,576.1
1982-1983	0.0	1,404.9	473.7	1,878.6
1983-1984	0.0	1,538.1	531.2	2,069.3
1984-1985	0.0	1,660.8	598.8	2,259.6
1985-1986	0.0	1,788.3	593.5	2,381.7
1986-1987	0.0	1,904.2	632.1	2,536.2
1987-1988	0.0	2,016.1	652.8	2,668.9
1988-1989	0.0	2,148.6	663.1	2,811.7
1989-1990	0.0	2,307.9	693.9	3,001.8
1990-1991	0.0	2,355.1	728.6	3,083.7

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	0.0	13.2	8.9	12.2
1982-1983	0.0	13.8	38.7	19.2
1983-1984	0.0	9.5	12.1	10.2
1984-1985	0.0	8.0	12.7	9.2
1985-1986	0.0	7.7	(0.9)	5.4
1986-1987	0.0	6.5	6.5	6.5
1987-1988	0.0	5.9	3.3	5.2
1988-1989	0.0	6.6	1.6	5.4
1989-1990	0.0	7.4	4.6	6.8
1990-1991	0.0	2.0	5.0	2.7

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	0.0	409.1	117.6	526.7
1981-1982	0.0	449.9	124.4	574.3
1982-1983	0.0	504.0	169.9	673.9
1983-1984	0.0	546.6	188.8	735.4
1984-1985	0.0	583.2	210.3	793.5
1985-1986	0.0	623.1	206.8	829.8
1986-1987	0.0	659.1	218.8	877.8
1987-1988	0.0	689.3	223.2	912.4
1988-1989	0.0	720.1	222.2	942.3
1989-1990	0.0	755.3	227.1	982.4
1990-1991	0.0	757.2	234.3	991.4

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

TERRITOIRES DU NORD-OUEST
Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

08/13/90

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	215.5	18.0	6.6	240.1
1981-1982	273.9	20.5	8.6	303.0
1982-1983	289.6	23.8	10.1	323.5
1983-1984	353.8	26.4	10.2	390.4
1984-1985	389.8	29.2	10.2	429.2
1985-1986	447.4	32.3	11.6	491.3
1986-1987	469.4	34.4	12.0	515.8
1987-1988	571.0	35.8	14.0	620.8
1988-1989	666.2	37.7	15.0	718.9
1989-1990	727.0	40.3	16.9	784.2
1990-1991	727.3	40.8	15.0	783.1

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	27.1	13.7	30.6	26.2
1982-1983	5.7	15.8	17.9	6.8
1983-1984	22.2	11.3	0.4	20.7
1984-1985	10.2	10.5	0.7	10.0
1985-1986	14.8	10.7	13.2	14.5
1986-1987	4.9	6.5	3.7	5.0
1987-1988	21.6	4.1	16.4	20.4
1988-1989	16.7	5.1	7.3	15.8
1989-1990	9.1	7.1	12.6	9.1
1990-1991	0.0	1.2	(11.2)	(0.1)

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	4,821.0	403.8	147.0	5,371.8
1981-1982	5,993.4	448.9	187.8	6,630.1
1982-1983	6,109.7	501.2	213.4	6,824.3
1983-1984	7,250.0	542.0	208.1	8,000.0
1984-1985	7,780.4	583.2	204.1	8,567.8
1985-1986	8,620.4	623.1	223.0	9,466.5
1986-1987	8,992.3	659.5	230.0	9,881.8
1987-1988	10,980.8	689.3	268.8	11,938.8
1988-1989	12,738.0	720.1	286.9	13,745.0
1989-1990	13,614.2	755.3	316.5	14,686.0
1990-1991	13,493.5	757.2	278.3	14,529.0

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

* Les paiements aux territoires, inclus ici à titre d'information, sont exclus des totaux.

YUKON

08/13/90

Principaux transferts du gouvernement fédéral
1980-1981 à 1990-1991

A. Total

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	51.0	9.9	0.5	61.4
1981-1982	62.1	11.2	2.4	75.7
1982-1983	72.6	11.9	2.7	87.2
1983-1984	105.4	12.2	1.6	119.3
1984-1985	111.5	13.5	2.4	127.4
1985-1986	138.8	14.6	2.9	156.3
1986-1987	155.4	15.5	0.0	170.9
1987-1988	167.4	16.9	3.1	187.4
1988-1989	184.7	18.2	8.1	211.0
1989-1990	189.0	19.2	4.9	213.1
1990-1991	194.2	19.4	5.1	218.7

B. Taux de croissance

(en pourcentage)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1981-1982	21.8	13.3	411.3	23.4
1982-1983	16.9	6.2	10.7	15.1
1983-1984	45.2	2.4	(38.1)	36.8
1984-1985	5.8	10.3	47.7	6.8
1985-1986	24.5	8.7	18.0	22.7
1986-1987	12.0	5.8	(100.0)	9.3
1987-1988	7.7	9.0	-	9.7
1988-1989	10.3	7.9	160.4	12.6
1989-1990	2.3	5.3	(39.6)	1.0
1990-1991	2.8	1.0	4.1	2.6

C. Par Habitant

(en dollars)

Année	Péréquation	F.P.É.	R.A.P.C.	Total
1980-1981	2,287.0	444.3	21.0	2,752.3
1981-1982	2,676.7	484.1	103.1	3,263.9
1982-1983	3,037.7	499.1	110.9	3,647.7
1983-1984	4,602.6	533.4	71.7	5,207.7
1984-1985	4,826.8	583.2	104.9	5,515.0
1985-1986	5,906.4	623.1	121.7	6,651.1
1986-1987	6,612.8	659.2	0.0	7,272.0
1987-1988	6,832.7	689.3	127.1	7,649.1
1988-1989	7,300.4	720.1	320.6	8,341.1
1989-1990	7,440.9	755.3	192.9	8,389.2
1990-1991	7,585.9	757.2	199.2	8,542.3

Voir les remarques qui figurent à la dernière page.

* Les paiements aux territoires, inclus ici à titre
d'information, sont exclus des totaux.

SOURCES:

Péréquation:

1990-1991 Deuxième estimation.....	30	Mars 1990
1989-1990 Quatrième estimation.....	30	Mars 1990
1988-1989 Sixième estimation.....	30	Mars 1990
1987-1988 et années antérieures - Calculs définitifs		

Financement des programmes établis (FPÉ)

1990-1991 Premier rajustement au Calcul des avances.....	10	Aôut 1990
1989-1990 Deuxième rajustement au Calcul des avances.....	11	Dec. 1989
1988-1989 Premier rajustement provisoire.....	8	Mars 1990
1987-1988 Deuxième rajustement provisoire.....	8	Mars 1990
1986-1987 et années antérieures - Calculs définitifs		

Régime d'assistance publique du Canada (RAPC)

1990-1991 Ministère de la Santé et Bien-être social....	23	Avril 1990
1989-1990 Ministère de la Santé et Bien-être social....	23	Avril 1990
Années antérieures - Comptes publics du Canada		

Remarques:

1. Les transferts au titre de la péréquation et du FPÉ sont sur une base d'exercice. La compensation se rattachant à l'abolition du programme de garantie des recettes (1980-1981 et 1981-1982) est exclue du FPÉ. Les données sur le RAPC sont sur une base de caisse.
2. Les montants de péréquation comprennent seulement les paiements de base et les paiements transitoires.
3. Les droits au titre du FPÉ consistent en des transferts en espèces et en points d'impôt. Les transferts au Québec au titre du RAPC comprennent aussi un abattement fiscal.
4. La péréquation associée au transfert fiscal au titre du FPÉ est comprise à la fois dans les montants de FPÉ et du péréquation, mais est cependant exclue du total.

POPULATION
(en milliers de personnes)

Année	T-N	I-P-É	N-É	N-B	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALB	C-B	TN-O	YUKON	TOTAL
1980-81	565.6	122.8	845.1	695.4	6,386.1	8,569.7	1,024.9	959.4	2,140.6	2,666.0	44.7	22.3	24,042.5
1981-82	567.7	122.5	847.4	696.4	6,438.4	8,625.1	1,026.2	968.3	2,237.7	2,744.5	45.7	23.2	24,343.2
1982-83	566.2	122.4	849.5	696.6	6,462.2	8,702.5	1,033.3	977.0	2,314.5	2,787.7	47.4	23.9	24,583.1
1983-84	571.4	123.7	857.0	703.2	6,474.9	8,798.0	1,045.6	989.3	2,338.7	2,813.8	48.8	22.9	24,787.2
1984-85	572.4	125.1	864.4	707.9	6,492.0	8,901.7	1,055.1	1,000.5	2,338.5	2,847.7	50.1	23.1	24,978.2
1985-86	571.5	126.0	871.0	709.9	6,514.2	9,006.4	1,064.0	1,008.4	2,348.5	2,870.1	51.9	23.5	25,165.4
1986-87	568.3	126.6	873.2	710.4	6,540.3	9,113.5	1,071.2	1,010.2	2,375.3	2,889.2	52.2	23.5	25,356.1
1987-88	568.1	127.3	878.0	712.3	6,592.6	9,265.0	1,079.0	1,015.8	2,377.7	2,925.0	52.0	24.5	25,617.3
1988-89	568.0	128.8	882.8	714.4	6,638.3	9,426.1	1,084.0	1,012.8	2,395.2	2,983.8	52.3	25.3	25,911.8
1989-90	570.0	130.2	886.8	718.5	6,688.7	9,569.5	1,084.2	1,007.0	2,429.2	3,055.6	53.4	25.4	26,218.5
1990-91	570.1	130.4	890.8	721.3	6,725.4	9,704.1	1,090.0	1,010.1	2,467.6	3,110.3	53.9	25.6	26,499.6

PÉRÉQUATION SUPPLÉMENTAIRE

	1984-85	1985-86
(millions de dollars)		
T-N	15	
I-P-É	5	
N-É	20	
N-B	20	
QUÉ	110	
MAN	50	65
TOTAL	220	65

PÉRÉQUATION AFFÉRENTE AU TRANSFERT FISCAL AU TITRE DU FPÉ
(millions de dollars)

Année	T-N	I-P-E	N-E	N-B	QUÉ	ONT	MAN	SASK	ALB	C-B	TM-O	YUKON	TOTAL
1980-81	42.0	9.9	45.8	44.0	136.4	0.0	35.8	19.6	0.0	0.0	0.0	0.0	333.5
1981-82	47.1	10.9	51.0	49.4	178.7	0.0	36.9	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	374.0
1982-83	51.4	11.1	51.1	51.7	212.2	0.0	36.4	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	413.8
1983-84	54.6	11.1	49.0	51.9	214.2	0.0	41.3	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	422.1
1984-85	60.5	12.4	52.3	57.7	220.5	0.0	50.5	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	453.8
1985-86	66.8	13.5	57.7	64.7	254.4	0.0	54.2	0.0	0.0	0.0	0.0	0.0	511.2
1986-87	72.9	14.2	62.6	69.7	287.1	0.0	62.6	74.4	0.0	0.0	0.0	0.0	643.4
1987-88	83.0	16.0	72.1	78.2	350.0	0.0	86.4	98.3	0.0	0.0	0.0	0.0	764.0
1988-89	88.6	17.2	81.0	84.5	401.1	0.0	98.7	114.6	0.0	0.0	0.0	0.0	885.8
1989-90	93.7	18.3	83.5	88.7	409.3	0.0	98.8	113.9	0.0	0.0	0.0	0.0	906.2
1990-91	99.3	19.5	89.2	95.7	445.5	0.0	107.6	123.8	0.0	0.0	0.0	0.0	980.7

ABATTEMENT AU TITRE DU RÉGIME D'ASSISTANCE PUBLIQUE DU CANADA
(millions de dollars)

Année	QUÉ
1980-81	264.6
1981-82	314.3
1982-83	358.1
1983-84	355.3
1984-85	365.3
1985-86	407.4
1986-87	438.0
1987-88	480.2
1988-89	524.8
1989-90	574.7
1990-91	618.1



*If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Association of Canadian Community Colleges:

Tom Norton, President;
Stephen Campbell, Comptroller, Algonquin College.

From the National Anti-Poverty Organization:

Lise Corbeil-Vincent, Executive Director;
Cheryl Boon, Advocacy Researcher.

De l'Association canadienne des collèges communautaires:

Tom Norton, président;
Stephen Campbell, contrôleur, Collège Algonquin.

De l'Organisation nationale anti-pauvreté:

Lise Corbeil-Vincent, directrice exécutive;
Cheryl Boon, chercheuse.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, October 25, 1990

Le jeudi 25 octobre 1990

Issue No. 37

Third proceedings on:

Bill C-69, An Act to amend
certain statutes to enable
restraint of government
expenditures

Fascicule n° 37

Troisième fascicule concernant:

Projet de loi C-69, Loi modificative
portant compression des dépenses
publiques



WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES
FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(<i>Antigonish-</i>
*MacEachen	<i>Guysborough</i>)
(or Frith)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Tuesday, June 19, 1990:

"Pursuant to the Order of the Day, the Senate resumed the debate on the motion of the Honourable Senator Roblin, P.C., seconded by the Honourable Senator Bielish, for the second reading of the Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative, on division.

The Bill was then read the second time, on division.

The Honourable Senator Doody for the Honourable Senator Roblin, P.C., moved, seconded by the Honourable Senator Tremblay, that the Bill be referred to the Standing Senate Committee on National Finance.

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 19 juin 1990:

«Suivant l'Ordre du jour, le Sénat reprend le débat sur la motion de l'honorable sénateur Roblin, c.p., appuyé par l'honorable sénateur Bielish, tendant à la deuxième lecture du Projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée, à la majorité.

Le projet de loi est alors lu la deuxième fois, à la majorité.

L'honorable sénateur Doody, au nom de l'honorable sénateur Roblin, c.p., propose, appuyé par l'honorable sénateur Tremblay, que le projet de loi soit déferé au Comité sénatorial permanent des finances nationales.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, OCTOBER 25, 1990
(44)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Marsden and Simard (6).

In attendance from the Parliamentary Centre: Patricia MacDonald.

In attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated June 19, 1990 continued its examination of Bill C-69, An Act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures.

Witnesses:

From the Canadian Hospital Association:

Carol Clemenhagen, President.

From Home Support Canada:

Patricia Bowen, Executive Director.

Ms. Clemenhagen made an opening presentation following which she responded to questions.

Ms. Bowen made an opening presentation following which she responded to questions.

At 12:25 p.m., the Committee proceeded to meet *in camera*.

At 12:45 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAUX

LE JEUDI 25 OCTOBRE 1990
(44)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Marsden et Simard (6).

Présents: Du Centre parlementaire: Patricia MacDonald.

Aussi présent: Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 19 juin 1990, le Comité poursuit l'étude du projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques.

Témoins:

De l'Association des hôpitaux du Canada:

Carol Clemenhagen, présidente.

Du Soutien à domicile Canada:

Patricia Bowen, directrice exécutive.

M^{me} Clemenhagen fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions.

M^{me} Bowen fait une déclaration préliminaire, puis répond aux questions.

À 12 h 25, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 12 h 45, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, October 25, 1990

[Text]

The National Finance Committee, to which was referred Bill C-69, to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures, met this day at 11:00 a.m. to give consideration to the bill.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, at the end of this morning's meeting I would like to proceed *in camera* for the purpose of discussing the schedule of meetings for this bill in the hope that we may organize ourselves to hear as many witnesses as possible. As those of you who were present last evening know, it was my intention to discuss this yesterday. However, both Senator Bolduc and I thought there might be a better turn-out of senators at the committee this morning. This is not a reflection on last night's witnesses, who were excellent and thought-provoking, but, rather, an attempt to settle the matter with the greatest number of members present.

This is the third meeting of the committee to examine Bill C-69, an act to amend certain statutes to enable restraint of government expenditures. This morning we have two witnesses: Ms. Carol Clemenhagen, President of the Canadian Hospital Association, and Mrs. Patricia Bowen from Home Support Canada. Ms. Clemenhagen, please proceed.

Madame Carol Clemenhagen, présidente, Association des Hôpitaux du Canada: Monsieur le président, au nom de l'Association des Hôpitaux du Canada, je vous remercie de l'opportunité de vous présenter nos opinions devant ce comité sénatorial, ce matin.

Mr. Chairman, the Canadian Hospital Association is a federation of the eleven provincial and territorial hospital/health associations. We are the national voice of health care facilities in Canada. The association fundamentally believes that the health care system must be managed to produce results; that is, to reduce health problems and improve health status. The system in Canada is complex and subject to a variety of forces—political, economic, technological, among others. There are many problems currently facing the health care system, but they are not insurmountable. However, their resolution will require stable funding over the long term as well as an influx of leadership and creativity in management.

The Canadian Hospital Association considers that at the national level there is one main challenge currently facing the health care system, and, if left unchecked, that challenge will eventually limit access to health care services, which, as we all know, is a highly regarded and widely shared value in Canadian society. The challenge that the Canadian Hospital Association believes, if left unchecked, will limit access to health care services is, unfortunately, the federal government's progressive cuts to the established programs financing transfers. These progressive cuts have occurred since 1986 and are

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le 25 octobre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales, auquel a été renvoyé le projet de loi C-69, loi modificative portant compression des dépenses publiques, se réunit aujourd'hui à 11 heures pour étudier le projet de loi.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, lorsque la séance de ce matin sera terminée, j'aimerais que nous nous réunissions à huis clos en vue de discuter de notre calendrier pour l'étude de ce projet de loi; j'espère que nous pourrions nous organiser pour entendre un maximum de témoins. J'avais l'intention d'en discuter hier, comme le savent ceux d'entre vous qui étaient présents hier soir. Toutefois, le sénateur Bolduc et moi avons jugé qu'il y aurait plus de sénateurs présents à la réunion de ce matin. Je ne critique nullement les témoins d'hier soir, qui nous ont fait une présentation excellente et très instructive, mais je m'efforce plutôt de régler la question lorsque la plupart des membres du Comité sont présents.

C'est la troisième fois que notre Comité siège pour étudier le projet de loi C-69, Loi modificative portant compression des dépenses publiques. Nous entendrons ce matin deux témoins, M^{me} Carole Clemenhagen, présidente de l'Association des hôpitaux du Canada, et M^{me} Patricia Bowen, représentante du Soutien à domicile Canada. Nous vous écoutons, madame Clemenhagen.

Ms. Carol Clemenhagen, President, Canadian Hospital Association: Mr. Chairman on behalf of the Canadian Hospital Association, I thank you for this opportunity to present our views to the Senate Committee this morning.

Monsieur le président, l'Association des hôpitaux du Canada est une fédération des 11 associations hospitalo-sanitaires provinciales et territoriales. Nous sommes le porte-parole national des établissements de santé. Nous sommes convaincus qu'il faut gérer le système de santé de manière à produire des résultats, c'est-à-dire réduire les problèmes de santé et améliorer l'état de santé des Canadiens. Le système est complexe et soumis à toutes sortes d'influences, notamment au niveau politique, économique et technologique. Le système de santé est confronté à de nombreux problèmes, mais ils ne sont pas insurmontables. Leur solution exige toutefois la stabilité du financement à long terme, ainsi qu'une volonté politique et de la créativité en matière de gestion.

L'AHC estime que, à l'échelle nationale, le système de santé est aux prises avec un dangereux phénomène qui, si rien n'est fait, finira par limiter l'accès aux services de santé; comme chacun sait, ces derniers revêtent une grande importance aux yeux de la société canadienne. Ce danger qui, si on ne fait rien pour y remédier, limitera l'accès aux services de santé, selon l'AHC, découle malheureusement des compressions progressives que le gouvernement fédéral fait dans le financement des programmes établis. Ces compressions ont commencé en 1986 et suscitent de vives préoccupations parmi les responsables du

[Text]

the subject of considerable worry across the health care system and throughout the Canadian Hospital Association's constituency.

The reason why these cuts are so dramatic and such a source of worry for hospitals across the country is that cutbacks in the EPF transfers restrict flexibility in service delivery at the provincial level. This lack of flexibility threatens the development of a continuum of care that provides access to integrated services. I might point out that the aging population only heightens the importance of developing and maintaining an integrated continuum of care.

The direct impact at the human level in terms of cutbacks to EPF transfers includes bed closures, waiting lists for specialized care such as cardiac surgery, and a generalized inability to acquire new technology or to update or replace outdated equipment and facilities. In many instances, health care facilities that were built in the late 1950s and 1960s are now literally falling down around our ears.

A number of cost pressures aggravate the current financial difficulties of health care facilities. Increasingly, government initiatives without support to offset those costs mean that health care facilities must absorb additional costs. I think the initiatives themselves are highly commendable and are supported by health care facilities. These include environmental legislation, workplace hazardous materials information and pay equity. The problem is, however, that there are only so many dollars to go around, and increased regulatory complexity or additional programs that are put in place by government without funds to offset the costs means that health care facilities are placed in the untenable position of having to redirect direct patient care dollars to meet regulatory requirements.

These type of cost pressures, in addition to those related to the care of an aging population, which requires more care for longer periods of time and in an increasingly intense and complex level, means that health care facility budgets are stretched to the limit. This results in hospital deficits, late payment to suppliers and program cutbacks.

The lack of flexibility in provincial and territorial health budgets currently precludes experimentation aimed at optimizing health care delivery. Mr. Chairman, I would stress that the Canadian system has been successful in controlling health care costs and guaranteeing access to adequate care for all Canadians, and the established programs financing transfers has been the foundation of that success in this country. It is a valuable social achievement that must be protected rather than undermined.

Mr. Chairman, I will limit my comments to two recommendations that the Canadian Hospital Association believes are of most interest to this committee: First, security of established programs financing, and, second, indicators of quality and efficiency.

[Traduction]

système de santé et tous les membres de l'Association des hôpitaux du Canada.

Si ces compressions inquiètent tant les hôpitaux de tout le pays, c'est parce que les réductions des paiements de transfert au titre du FPE entravent la souplesse dans la prestation des services au niveau provincial. Ce manque de souplesse compromet la continuité des soins qui permet l'accès à des services intégrés. Je signale en passant que le vieillissement de la population ne fait qu'accentuer l'importance de la continuité intégrée des soins.

Au plan humain, les compressions du FPE ont pour conséquences directes, entre autres, des fermetures de lits, des longues listes d'attente pour les soins spécialisés comme la chirurgie cardiaque et l'incapacité d'acquies de nouvelles technologies ou de moderniser ou remplacer les installations et le matériel déshués. Dans bien des cas, les installations de santé qui ont été construites vers la fin des années 50 et pendant les années 60 s'écroulent littéralement.

L'augmentation des coûts aggrave les difficultés financières des établissements de santé. De plus en plus, les initiatives gouvernementales ont pour effet de les obliger à absorber ces augmentations sans recevoir de compensation financière. A mon avis, ces initiatives sont fort louables et les établissements de santé les appuient. Mentionnons entre autres la législation sur l'environnement, le système d'information sur les matières dangereuses au travail et l'équité salariale. Le problème, toutefois, vient de ce que les crédits sont limités et, compte tenu de la complexité croissante de la réglementation ou des programmes supplémentaires mis en place par le gouvernement sans compensation financière pour les dépenses subies par les établissements de santé, ces derniers se trouvent dans une situation impossible car ils doivent réorienter les ressources affectées aux soins directs des malades pour se conformer aux règlements.

Ces hausses de coûts, outre celles qu'entraînent l'ampleur et la durée croissantes des soins qu'exigent une population vieillissante ainsi que l'intensité et la complexité accrues des soins aux malades hospitalisés, épuisent les budgets des établissements de santé. Il en résulte pour les hôpitaux des déficits, des comptes-fournisseurs en souffrance et des compressions de programmes.

L'exiguïté des budgets de santé provinciaux et territoriaux empêche actuellement de procéder à des expériences conçues pour optimiser la prestation des soins de santé. Monsieur le président, j'insiste sur le fait que le système canadien a permis de contenir les coûts et de garantir l'accès universel à des soins de santé de qualité grâce, en grande partie, au financement des programmes établis. Il s'agit d'une réalisation sociale d'une grande valeur qu'il faut protéger, et non saper.

Monsieur le président, je limiterai mes observations à deux recommandations qui, de l'avis de l'AHC, présentent le plus d'intérêt pour votre Comité: tout d'abord, la sécurité du financement des programmes établis et, en second lieu, les indicateurs de qualité et d'efficacité.

[Text]

With respect to the security of EPF financing, the Canadian Hospital Association submits that health care in Canada has benefited from federal leadership, specifically in terms of universal health insurance and the principles of the Canada Health Act. However, recent reductions in the growth of EPF transfers, which have been undertaken to offset the projected and growing federal deficit, are short-sighted and ultimately unproductive. In fact, in terms of public opinion, the public of Canada supports government funding for health care facilities and services. Even when additional taxes are mentioned, the public opinion polls indicate that the public is still committed to allocating public funds to health care facilities.

A diminishing federal presence in health care will ultimately detract from a health system that guarantees all Canadians adequate health care consistent with national conditions and principles. Therefore, the first priority in protecting access to health care services is an EPF growth rate that has been stabilized, reset to pre-1986 levels, when the progressive cuts first started, and supported by a reaffirmation of the federal commitment.

Mr. Chairman, the second recommendation I would like to speak to this morning relates to indicators of quality and efficiency in health care services. Health care resources are certainly limited. The system cannot afford waste. The wise use of resources means that they are focused on care that maximizes health benefits and minimizes health risks. Furthermore, unnecessary or excessive care must be eliminated.

To make judgments about quality and efficiency, and accepted definitions, measurement tools and information systems are needed. The Canadian Hospital Association believes that the second priority for protecting access to health services is the development of widely accepted quality and efficiency indicators. These indicators can be used to evaluate the use of health care resources, to identify ineffective or inefficient services, and to eliminate those inefficiencies so that resources can be used to extend effective and efficient services.

In conclusion, the plea of the Canadian Hospital Association is for stable and adequate EPF funding. Our commitment, which goes hand in hand with that plea, is to promote efficient management of health care resources within that stable and adequate framework.

Je vous remercie beaucoup, monsieur le président et je serai ravie de répondre à vos questions.

Le président: Je vous remercie, madame. Concernant l'augmentation des coûts dans les hôpitaux, il y aurait une tendance à l'heure actuelle (je crois, au Québec du moins) d'augmenter les services dans les résidences au lieu que les patients aillent continuellement à l'hôpital.

Évidemment, les frais sont beaucoup moindres si vous traitez la personne à la maison qu'à l'hôpital. Cela laisse de la place pour les cas plus urgents ou plus dramatiques. Beaucoup

[Traduction]

En ce qui concerne la sécurité du FPE, l'Association des hôpitaux du Canada est d'avis que le système de santé canadien a bénéficié de l'esprit d'initiative du gouvernement fédéral, sous la forme, notamment, de l'assurance-maladie universelle et des principes de la Loi canadienne sur la santé. Toutefois, les compressions récentes du taux de croissance du FPE, effectuées dans le but d'éponger le déficit fédéral croissant prévu, témoignent d'un manque de prévoyance du gouvernement et constitue une stratégie qui finira par être improductive. En fait, il ressort des sondages d'opinion que les Canadiens appuient le financement par le gouvernement des établissements et des services de santé. Même s'il fallait à cete fin augmenter les impôts, ces sondages révèlent que les Canadiens tiennent absolument à allouer des deniers publics aux établissements de santé.

La diminution de la présence fédérale dans le secteur de la santé va finir par compromettre un système qui garantit à tous les Canadiens des soins de qualité conformes à des critères et à des principes nationaux. En conséquence, pour protéger l'accès aux services de santé, la première priorité consiste, pour le gouvernement fédéral, à stabiliser le taux de croissance du FPE, à le ramener au niveau antérieur à 1986, date d'entrée en vigueur des compressions progressives, et à réaffirmer son engagement à cet égard.

Monsieur le président, la seconde recommandation dont j'aimerais parler ce matin touche les indicateurs de qualité et d'efficacité des services de santé. Les ressources affectées aux soins de santé sont certes limitées. Le système ne peut se permettre aucun gaspillage. L'utilisation judicieuse des ressources implique qu'elles soient consacrées aux soins qui maximisent les bienfaits et minimisent les risques pour la santé. En outre, il faut absolument supprimer les soins superflus ou excessifs.

Pour porter des jugements sur la qualité et l'efficacité des services, il faut des définitions acceptées par tous, des instruments de mesure et des systèmes d'information. Selon l'AHC, la seconde priorité consiste à mettre au point des indicateurs de qualité et d'efficacité qui soient largement acceptés. Ces indicateurs serviront à évaluer l'utilisation faite des ressources affectées aux services de santé, à repérer et à éliminer les services inefficaces ou non rentables, de manière à disposer de ressources pour accroître ceux qui le sont.

Pour conclure, l'Association des hôpitaux du Canada souhaite que le financement des programmes établis soit stable et suffisant et s'engage, dans ces conditions, à promouvoir la gestion efficace des ressources affectées aux services de santé.

Thank you very much, Mr. Chairman, and I would be pleased to answer your questions.

The Chairman: Thank you, Ms. Clemenhagen. Concerning the increase in hospital costs, I believe there is a current trend, in Quebec at least, toward increasing home care services instead of having patients go continually into hospital.

Costs are obviously much lower if you treat a person at home than in a hospital. This kind of service also leaves space in the hospitals for more acute or more dramatic cases. Many

[Text]

de ceux qui sont hospitalisés à l'heure actuelle pourraient être chez eux s'ils avaient les services nécessaires.

Est-ce que vous ne pensez pas que ce serait à peu près la meilleure mesure pour abaisser les coûts d'hospitalisation?

Mme Clemenhagen: C'est certainement quelque chose qu'il faut essayer. Il faut avoir beaucoup plus d'expérimentation.

Justement, les coupures du financement des programmes établis diminuent l'opportunité pour faire des expériences au niveau provincial.

Justement un certain montant d'argent est disponible. Lorsque l'on coupe les transferts de paiement, on nuit vraiment à ce genre d'expérimentation qu'il faut vraiment approfondir si l'on veut trouver des moyens innovateurs pour des fournir des services de santé.

Le président: Est-ce que les CLSC qui existent au Québec ont une contrepartie dans les neuf autres provinces anglaises?

Mme Clemenhagen: De plus en plus l'on essaie de trouver un programme approprié, comment organiser des services basés dans la communauté.

Je pense que le Québec offre vraiment beaucoup d'information et d'expérience. Les CLSC existent depuis les années '70, au Québec.

Au Canada c'est justement là où je pense on a la plus vaste expérience en termes de la réorientation des services de santé vers la communauté.

Quand même il faut protéger aussi nos hôpitaux. Il reste que les services hospitaliers sont nécessaires. Il faut toujours avoir les hôpitaux mais il faut trouver un moyen pour les intégrer avec les services communautaires.

En ce moment, je pense que l'on tente de trouver des moyens de promouvoir les services communautaires. Les hôpitaux sont souvent critiqués parce que l'on prend tellement de ressources qu'il n'en reste presque plus pour faire des expériences et promouvoir des programmes innovateurs.

Je pense que c'est une autre raison pour établir une base de financement stable et adéquate pour financer les hôpitaux et aussi permettre de trouver des programmes innovateurs et de meilleures façons de fournir des services de santé.

Le président: Je vous remercie. Sénateur Simard, vous avez des questions?

Le sénateur Simard: J'ai une sous question à celle que vous avez posée, monsieur le président. Vous avez parlé de l'expérience du Québec dans les CLSC. Madame a parlé de créativité, de moyens innovateurs pour palier aux ressources limitées.

Sans doute, comme association, vous avez étudié l'expérience du Nouveau-Brunswick où on a, depuis 4 ou 5 ans, institué l'hôpital hors les murs.

Il me plaît de mentionner aujourd'hui que c'est une réalisation de notre collègue, le sénateur Brenda Robertson, qui avait visité à l'époque, dans les années 1981-1982, certains pays scandinaves en autres et elle a rapporté beaucoup de choses.

C'est en place. Je sais que la province de Québec est allé faire un tour et qu'elle regarde de ce côté. L'expérience, même

[Traduction]

people who are currently hospitalized could be at home if they had the necessary services.

Do you think that that would be more or less the best way to lower hospitalization costs?

Ms. Clemenhagen: it's certainly something we should try. But we need to experiment a lot more.

Established programs financing cuts, however, reduce the opportunities for experimenting at the provincial level.

Only a certain amount of money is available. When the government cuts transfer payments, it really hurts this kind of experimentation, which really must be carried out further if we want to find innovative ways to provide health care services.

The Chairman: Do the CLSCs in Quebec have a counterpart in the nine English-speaking provinces?

Ms. Clemenhagen: Increasing attempts are being made to find the appropriate program and the way to organize community-based services.

I think that Quebec really has a great deal of information and experience to offer. The CLSCs have been in existence in Quebec since the 1970s.

In all of Canada, it is precisely in Quebec that I think we have the broadest experience with reorienting health care services toward the community.

But we nevertheless have to protect our hospitals as well. Hospital services are still necessary. We still need hospitals, but we have to find a way to integrate the hospitals with community service.

At present, attempts are being made, I think, to find ways to promote community service. The hospitals are often criticized because they take such a large part of the resources that there are virtually no resources left with which to conduct experiments or promote innovative programs.

That's another reason, I think, for establishing a stable and adequate funding base for hospitals and also to make it possible to find innovative programs and better ways of providing health care services.

The Chairman: Thank you. Senator Simard, do you have any questions?

Senator Simard: I have a supplementary question to the one you asked, Mr. Chairman. You spoke of the Quebec experience with the CLSCs. Ms. Clemenhagen talked about creativity, about innovative ways of supplementing limited resources.

Your association has no doubt studied the experimental extra-mural hospitals which were introduced four or five years ago in New Brunswick.

It is my pleasure to note today that this is an achievement of our colleague, Senator Brenda Robertson, who visited some of the Scandinavian countries, among others, around 1981-1982 and brought back a lot of ideas.

That is in place. I know that representatives from Quebec did some travelling and looked at the matter from that angle.

[Text]

après 4 années, est très intéressante sinon tout à fait concluante.

On voit aussi surgir aujourd'hui des petits centres de traitements, dans les foyers, compte tenu du vieillissement de la population et ainsi de suite.

J'espère que d'autres provinces voudront s'en inspirer mais j'inviterais madame la présidente à nous offrir certains commentaires.

J'ai une deuxième question. Vous nous avez dit que les sondages indiqueraient que la population désire toujours que le gouvernement investisse dans des facilités d'hôpitaux et autres. Il est bien clair que les témoins qui viennent nous voir ici, de tous les secteurs, désirent que le déficit baisse et qu'il soit contrôlé mais ils veulent plus de services. Le sénateur Comeau en a fait état hier soir.

Par contre, est-ce qu'il y a des sondages qui vous indiquent s'ils sont prêts à voir les investissements maintenus et si la population est prête à payer ou si l'on ne devrait pas avoir recours au ticket modérateur?

Vous, comme association, est-ce que vous vous êtes prononcés sur les «users fees»?

Mme Clemenhagen: Pour répondre à votre première question, je pense qu'au Québec l'on appelle cela l'hôpital à domicile ou bien le...

Le sénateur Simard: En anglais, c'est «extra-mural».

Mme Clemenhagen: Nouveau-Brunswick, c'est le programme «extra-mural hospitals».

En termes de qualité et de satisfaction des clients, ces programmes sont vraiment meilleurs que le niveau de satisfaction pour des patients hospitalisés. Être hospitalisé ce n'est pas une expérience que l'on aime. Quant on peut recevoir des soins chez nous, l'on trouve que la période de convalescence peut être diminuée en termes de satisfaction. Les supports y sont. La famille est autour. Il est clair que l'idéal serait vraiment d'augmenter le nombre de ces programmes à travers ce pays.

Il faut faire attention. Il y a seulement un certain type de cas qui peut être bien soigné à la maison. On ne peut pas arriver à faire des interventions chirurgicales très spécialisées et tout de suite envoyer la personne presque dans la rue. Il faut faire attention pour un certain mixte de cas, selon les besoins de santé. Les programmes comme l'hôpital à domicile peuvent être très bien en termes de qualité.

Du point de vue économique, on n'a pas vraiment établi si l'on peut sauver de l'argent. Aux États-Unis vous avez les organismes que l'on appelle «Health Maintenance Organizations». Ils ressemblent beaucoup aux CLSC du Québec. On a trouvé que la qualité des soins est d'un niveau très élevé mais que du point de vue économique l'on n'a pas sauvé de l'argent avec ces programmes. C'est une question que l'on se pose. Je pense que l'important est d'aller faire des expériences et d'avoir l'opportunité et la possibilité de faire ce genre d'expériences pour établir où l'on peut trouver des économies, comment est-ce que l'on peut arriver à une prestation de soins qui est très bien en termes de qualité et aussi rentable en termes économiques.

[Traduction]

Even after four years, the experiment is highly interesting, indeed even entirely conclusive.

Today, we also see small treatment centres cropping up in homes, because of the aging of the population and so on.

I hope that other provinces will draw inspiration from this example, but I would ask Ms. Clemenhagen to give us her comments.

I have a second question. You told us that the polls indicated the public still wants the government to invest in hospital and other facilities. The witnesses who come before us from all sectors want the deficit to be cut and controlled, but they also want more services. Senator Comeau reported on that yesterday evening.

However, have any of the polls indicated whether people are prepared to see investments maintained and whether the public is prepared to pay or whether we should not introduce user fees?

Has your association come out with a position on user fees?

Ms. Clemenhagen: To answer your first question, in Quebec, I think we call that home care programs, or else...

Senator Simard: In English, they are called "extra-mural".

Ms. Clemenhagen: In New Brunswick. That's the "extra-mural hospitals" program.

Patients receive much higher quality care and are more satisfied with these programs than hospital patients. Being hospitalized is not an experience people enjoy. When people can receive care at home, we find that their recovery period is shorter and they are more satisfied. The supports are there. Their family is around them. Clearly, the ideal would be to really increase the number of these programs across the country.

But we have to be careful. Only a certain type of case can be cared for at home. We cannot perform highly specialized surgical procedures, then immediately send the patient out into the street. We have to watch out for a certain mix of cases, as health needs dictate. Programs such as home care can provide very, very good quality care.

From an economic point of view, though, we have not really determined whether we can save money with them. In the United States, with the so-called health maintenance organizations. They are very similar to the CLSCs in Quebec. The quality of care was found to be very high, but, from an economic point of view, these programs did not save any money. That's a question that arises. I think that the important point is to try the experiment and to have the opportunity and the possibility to carry out this kind of experiment in order to determine where we can save money, how we can provide very high quality care that is cost-effective in economic terms.

[Text]

Pour répondre à votre deuxième question, je suis d'accord avec vous. De plus en plus, les questions ne sont plus celles du réseau des services de santé. Ce sont des questions du point de vue de l'économie du Canada, comment réduire le déficit, comment est-ce que l'on peut faire bouger notre économie pour avoir des ressources pour investir dans des programmes et des services sociaux et de santé?

Tout ce que je puis vous dire, c'est que l'Association des Hôpitaux du Canada s'est engagé ainsi que les institutions de santé à travers le pays à gérer les ressources qu'ils leur sont confiées de la façon la plus efficace.

Il faut avoir des stimulants si vous le voulez, pour forcer les administrateurs des hôpitaux à travers le pays de s'engager et aussi d'être évalués sur leur performance en termes de gestion des ressources.

Je pense que le public a à coeur les services de santé et il tient aussi à l'économie du Canada. Je pense que le public canadien veut voir le déficit diminuer sauf que ce n'est pas en réduisant les programmes comme les programmes de financement établis, ce n'est pas en réduisant ces programmes, à long terme, je ne pense pas que ce soit là que nous allons trouver des ressources pour payer notre déficit.

Le sénateur Simard: Je ne voudrais pas prolonger. Est-ce que votre association s'est prononcée après avoir étudié le pour et le contre du ticket modérateur?

Mme Clemenhagen: Oui, pendant le débat sur la législation, sur la *Loi sur les services de santé*, l'association s'est prononcée contre l'idée du ticket modérateur. Je pense que notre valeur et la valeur de beaucoup de Canadiens c'est qu'on a droit à l'accès aux services de santé adéquats.

Senator Marsden: Mr. Chairman, first, I must apologize to you and to the witness for being late this morning. However, I have read the brief.

Senators should know that representatives of the Canadian Hospital Association appeared before the Senate Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology recently when we studied the problem of acute care in hospitals.

I would like to ask two questions of the witness. I will begin with a broad one, followed by a more narrow one.

I live in Toronto near an inner-city hospital where the emergency room services, along with the many other services it provides, are a great resource to the whole community. If one sits in the emergency room, which I have done many times, one sees that it is where the panic occurs. It is where a high level of anxiety is felt by people when something goes drastically wrong with their child, their spouse or their neighbour. People bring their troubles to the hospital, not to home care or to the school or other sources. They want the nurses, technical people and hospital administrators to help them overcome their panic. Frankly, with the police they probably constitute the major source of social control in the neighbourhood near where I live where there are many social problems.

[Traduction]

To answer your second question, I agree with you. The questions that arise are increasingly no longer questions about the health care services network. They are questions concerning Canada's economy, about how to reduce the deficit, how to make our economy work so as to secure the resources we need to invest in social and health programs and services.

All I can tell you is that the Canadian Hospital Association and the health care institutions across the country are committed to managing the resources allocated them in the most effective way possible.

What are needed are incentives, if you will, to force hospital administrators across the country to commit themselves and to allow their resource management performance to be evaluated.

I think the public is very much attached to its health care services and is also concerned about Canada's economy. I believe the Canadian public wants to see the deficit reduced, but it isn't by reducing programs such as established programs financing, by reducing these programs over the long-term, that we are going to find the resources to pay down our deficit.

Senator Simard: I don't want to belabour that point. Has your association taken a position after studying the pros and cons of user fees?

Ms. Clemenhagen: Yes, during the debate on the legislation, that is on the *Health Services Act*, the association took a position against the idea of user fees. Our stance and, I think, the stance of many Canadians is that we are entitled to access to adequate health services..

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, je voudrais tout d'abord vous présenter mes excuses, ainsi qu'à nos témoins, pour mon retard de ce matin. J'ai toutefois lu le mémoire.

Les sénateurs savent sans doute que les représentants de l'Association des hôpitaux du Canada ont comparu dernièrement devant notre Comité des affaires sociales, des sciences et de la technologie, lequel étudiait le problème des soins de courte durée dispensés dans les hôpitaux.

J'ai deux questions à poser à notre témoin. Je commencerai par une question de portée générale, suivie par une autre plus précise.

J'habite à Toronto près d'un hôpital du centre-ville dont les services d'urgence, ainsi que les nombreux autres services qu'il offre, représentent une ressource importante pour toute la collectivité. Lorsqu'on est assis dans la salle d'urgence, ce qui m'est arrivé bien des fois, on constate toute la panique qui y règne. C'est là qu'on retrouve des personnes terriblement angoissées parce que quelque chose va très mal pour leur enfant, leur conjoint ou leur voisin. Pour résoudre leurs problèmes, les gens ont recours à l'hôpital, et non aux soins à domicile, à l'école ou à d'autres sources. Ils veulent que les infirmières, les techniciens et les administrateurs de l'hôpital les aident à surmonter leur panique. En toute franchise, outre la police, les hôpitaux constituent sans doute la principale source

[Text]

You have raised in a somewhat dispassionate way the problem these cutbacks will cause. I wonder if the membership of your association has commented on this problem. In your brief you refer to the way your resources will have to be stretched to cover the regulatory requirements. Have you discussed also the way in which problems of maintenance of social order or civil society will be affected and how hospitals will manage?

We place a huge burden not just on the health system but also on the hospital system to maintain our society. I fear these cuts will lead to much more drastic means of social control. Could you comment on that?

Ms. Clemenahagen: Currently there is a debate in the health care field based on what you have touched upon, senator. There are two alternative scenarios for the development of health care facilities. The first suggests that hospitals will be very limited, high tech and remote types of facilities to which one will go only for very serious, complex and high technology type interventions.

The other scenario, which relates very much to the question asked by Senator Simard concerning hospital in the home and community based initiatives, suggests that the walls of hospitals should be expanded and that hospitals should play a much greater and integrated role in the community in terms of looking at health promotion activities, prevention activities and the role of a social service agency as well as a health agency.

You are quite correct in that the emergency department is the first line in cases of domestic violence, child sexual abuse and many other difficult social problems. I think it fair to say that emergency physicians and nurses sometimes are not well equipped to deal with these situations.

If we look at the theory, we see that emergency departments are set up to deal with trauma, not with complex social problems. However, society's needs and the needs of the community dictate that they must deal with those social problems and are organizing accordingly. However, that also means that you have crisis in emergency departments in terms of waiting, in terms of trying to triage the cases which seem to be able to wait versus the ones that cannot. The emergency department is an extremely high stress area where employee turnover and burnout is certainly an operative factor.

In relation to your comment about a rather dispassionate tone, there is a certain cynicism growing in health care facilities. When these facilities are highly regulated they must respond to regulation. The root of the cynicism is in responding to regulatory initiatives; what has to get cut are patient care services which is very difficult and contrary to the philosophy and the values of health professionals. There is a very human aspect to waiting lists and the cutting of programs which is sometimes difficult to convey.

[Traduction]

de contrôle social dans le quartier près de mon domicile, où les problèmes sociaux sont nombreux.

Vous nous indiquez de façon assez objective les problèmes qu'entraîneront ces compressions. J'aimerais savoir ce qu'en pensent les membres de votre association. Dans votre mémoire, vous dites qu'il va falloir épuiser les budgets pour se conformer aux règlements. Avez-vous discuté avec vos membres de l'incidence que cela aura sur le maintien de l'ordre social ou de la société civile, et sur les moyens auxquels les hôpitaux devront avoir recours?

Nous plaçons un fardeau énorme, non pas simplement sur le système de santé, mais aussi sur le réseau hospitalier pour préserver notre société. Je crains que ces compressions n'aboutissent à des moyens beaucoup plus sévères de contrôle social. Qu'en pensez-vous?

Mme Clemenahagen: À l'heure actuelle, un débat se déroule dans le domaine des soins de santé sur la question même que vous avez soulevée, sénateur. Il y a deux orientations possibles que peuvent prendre les établissements de santé. Tout d'abord, les hôpitaux pourraient devenir des établissements aux services restreints, fondés sur la technologie de pointe et difficiles d'accès, auxquels les gens ne s'adresseront qu'en cas d'interventions très graves, difficiles et nécessitant des techniques de pointe.

L'autre scénario qui est directement lié à la question qu'a posée le sénateur Simard au sujet du rôle de l'hôpital dans les initiatives familiales et communautaires prévoit une expansion du rôle des hôpitaux dont les services seront beaucoup plus intégrés dans la collectivité, au moyen d'activités de promotion de la santé et de prévention et qui assumeront les fonctions d'organisme de service social, ainsi que de santé.

Vous avez tout à fait raison de dire que le service des urgences constitue une première ligne dans les cas de violence au foyer, d'agression sexuelle des enfants et de bien d'autres problèmes sociaux délicats. On peut dire en toute justice que les médecins et infirmiers des services d'urgence ne sont pas toujours bien équipés pour faire face à ces situations.

Au plan théorique, les services d'urgence sont constitués pour s'occuper de traumatologie et non de problèmes sociaux complexes. Toutefois, compte tenu des besoins de la société et de la collectivité, ils sont obligés d'affronter ces problèmes sociaux et s'organisent en conséquence. Néanmoins, il s'ensuit des situations de crise dans les services d'urgence où l'attente est très longue, ou lorsqu'il s'agit de faire un tri entre les cas vraiment urgents et ceux qui peuvent attendre. Étant donné la tension énorme qui règne dans un service d'urgence, le roulement et l'épuisement des employés est sans nul doute un facteur qui entre en ligne de compte.

Pour répondre à votre observation au sujet de l'objectivité avec laquelle je m'exprime, un certain cynisme règne parmi les responsables des établissements de santé. Lorsque ces derniers sont fortement réglementés, ils doivent réagir à la réglementation. Le paradoxe, lorsqu'on veut donner suite aux initiatives de réglementation, c'est qu'il faut supprimer des services de soin aux patients, ce qui est très difficile et contraire aux principes et aux valeurs des professionnels de santé. Il y a un élé-

[Text]

Senator Marsden: It seems to me that it relates directly to those cutbacks, and that leads to my second question, which has to do with the quality and efficiency indicators. From our previous discussions with you, we know that your association is very much involved in developing and promoting these. Could you tell us a bit more about them, and how this bill will have an impact on your work in that area and on the question of what constitutes efficiency and quality?

Ms. Clemenhausen: Defining quality is not as easy as defining efficiency. We can move much more quickly to define efficiency and set indicators in place; there are indicators already in existence. The work on quality is progressing very well internationally. Canada is not the only country interested in defining quality and arriving at a point where we will have indicators in place in which we can have confidence and can apply. Therefore, the question is not so much the development of the indicators. There is the question of incentives for comparative analysis across facilities and across health professionals. The Canadian Hospital Association is tackling those issues and, we feel, is making some progress.

Up to a certain extent, the fact that there are limited resources is a positive situation, because it forces one to think about what one is doing. It also forces evaluation and assessment. However, there is a point at which it becomes dysfunctional: to a certain point, limited resources and incentives applied consistently by provincial ministries of health to set up a system whereby quality and efficiency is measured and organizations are compared one to the other and good performance in terms of quality and efficiency is rewarded. Therein lies the real challenge and the impediment to allowing health care facilities to demonstrate clearly and on paper to governments and the public that they are delivering high quality care and using the public funds entrusted to them as efficiently as possible.

I am of two minds how cuts to EPF will affect quality and efficiency indicators or the development of them. One might argue, and this is a hypothetical argument, that given enough pressure on the system there will be more pressure to look at efficiency indicators. Certainly, that is operative to some extent.

However, the general flexibility or the reduction in flexibility in provincial health budgets which are caused by cuts to EPF will mean that there is a general contraction of creativity and innovation in the system. At a certain point, survival mode comes into play. Survival mode in health care means trying to conserve as much energy and dollars for direct patient care and the other issues are put aside for a day when there is the opportunity and the resources available to look at those subjects. I would argue that perhaps the general cynicism and the downplaying effect of the cuts to EPF on health care across the

[Traduction]

ment très humain dans les listes d'attente et la suppression de programmes qu'il est parfois difficile de faire comprendre.

Le sénateur Marsden: À mon avis, c'est directement en rapport avec ces compressions, ce qui m'amène à ma deuxième question qui porte sur les indicateurs de qualité et d'efficacité. D'après les discussions antérieures que nous avons eues avec vous, nous savons que votre association s'occupe de près de l'élaboration et de la promotion de ces indicateurs. Pourriez-vous nous en dire un peu plus à ce sujet, ainsi que sur la définition de l'efficacité et de la qualité, et nous expliquer l'incidence que ce projet de loi aura sur votre travail dans ce secteur?

Mme Clemenhausen: La qualité est plus difficile à définir que l'efficacité. Il est beaucoup plus facile de définir l'efficacité et de mettre en place des indicateurs; il en existe d'ailleurs déjà. Les travaux sur la qualité des services progressent très bien à l'échelle internationale. Le Canada n'est pas le seul pays à s'intéresser à la définition de la qualité et à chercher à mettre en place des indicateurs sur lesquels nous pourrions nous fonder. Par conséquent, ce n'est pas vraiment l'élaboration des indicateurs qui est en cause. Il s'agit plutôt des facteurs d'incitation à l'analyse comparative entre les installations et entre les professionnels de la santé. L'Association des hôpitaux du Canada s'attaque à ces questions et nous estimons faire des progrès dans ce domaine.

Dans une certaine mesure, l'existence de ressources restreintes a une incidence positive puisqu'elle nous oblige à réfléchir à nos activités et à procéder à des évaluations. Toutefois, à un moment donné, cette situation nuit à notre fonctionnement. Jusqu'à un certain point, le fait de disposer de ressources restreintes et les stimulants qu'offrent continuellement les ministères provinciaux de la santé permettent de créer un système de mesure de la qualité et de l'efficacité et de comparer les organisations les unes aux autres, et le rendement au plan de la qualité et de l'efficacité est récompensé. C'est là le véritable enjeu et c'est ce qui empêche les établissements de santé de prouver clairement, documents à l'appui, aux gouvernements et aux Canadiens qu'ils offrent des soins de qualité et utilisent de la façon la plus efficace possible les deniers publics qui leur sont confiés.

Je suis un peu partagée quant à l'incidence que les compressions du FPE auront sur les indicateurs de qualité et d'efficacité ou leur élaboration. On pourrait soutenir, et c'est un argument hypothétique, que les pressions exercées à l'égard du système inciteront les responsables à envisager des indicateurs d'efficacité. C'est sans nul doute utile dans une certaine mesure.

Toutefois, le manque de souplesse des budgets provinciaux de la santé dû aux compressions visant le FPE aura pour effet d'entraver la créativité et l'innovation au sein du système. À un moment donné, c'est une question de survie. Dans le domaine des soins de santé, cela signifie économiser au maximum l'énergie et les dollars pour les réserver aux soins directs aux patients, et laisser momentanément de côté les autres aspects en attendant d'avoir l'occasion et les ressources voulues pour s'en occuper. À mon avis, le rejet des principes et l'effet minisant des compressions du FPE sur les soins de santé dans le

[Text]

country will probably slow rather than promote the development of quality and efficiency indicators.

Senator Marsden: We could come out of this period of constraint less well off in terms of progress toward efficiency than we are going in?

Ms. Clemenhagen: Definitely, in terms of practical things such as physical plant issues. There are many other implications of these cuts on practical issues, as well as perhaps the more esoteric issues of how we measure and define quality and efficiency and make sure those programs are in place. As I commented earlier, in some cases health care facilities are literally falling down around our ears and a huge investment of money is required. Unfortunately, health care facilities have been using the money put aside for renovation and capital investment for operating funds.

Senator Comeau: I would like to place the whole issue in perspective. My colleague has addressed the human and emotional aspects of the services you provide. I would not in any way suggest that we should be reducing the services that we as Canadians wish to have and the quality of health care services we have come to expect in Canada.

On the other hand, if Michael Wilson were to state that we were heading into a monster deficit such as those in Argentina or Brazil, coupled with an ageing population, that would cripple our future means to look after ourselves in our senior years. Not only would it cripple our children, but we are now borrowing from our great-grandchildren and what they will be earning. In that manner, he puts a very human and emotional face on what will happen to our great grandchildren. I have listened to Michael Wilson a number of times and he makes a very convincing argument.

At the present time, approximately around 40 cents out of every revenue dollar goes to pay interest on the debt.

Those interest payments are returned to people who have money and it is put into their pockets and they enjoy it. However, it is removed from average Canadians through tax. You referred to polls indicating that Canadians are indeed ready to be taxed even further. My private polls indicate that Canadians feel they have been taxed to death and do not want to pay any more. There is a lack of recognition that Michael Wilson is right, that Michael Wilson is dead wrong and we should not worry about the interest payments that we have to make on the deficit.

Ms. Clemenhagen: I should correct that, because I do not wish to leave that impression. Of course the economy is the essence of our difficulties at the moment. The health system is highly valued. As a society, we have made the decision to invest in our health system, and have made certain commitments to ourselves and to our children and grandchildren to establish a health system that guarantees universal access to adequate care. So that is on one side.

Senator Comeau: That is the sacred cow.

[Traduction]

pays vont sans doute ralentir l'élaboration des indicateurs de qualité et d'efficacité, au lieu de les promouvoir.

Le sénateur Marsden: Autrement dit, au sortir de cette période d'austérité, nous aurons pris du recul en matière d'efficacité?

Mme Clemenhagen: Cela ne fait aucun doute, en ce qui concerne des éléments pratiques comme les questions relatives aux installations matérielles. Ces compressions ont bien d'autres répercussions sur les aspects pratiques, ainsi que sur les questions plus théoriques de la façon dont nous mesurons et définissons la qualité et l'efficacité et faisons en sorte que ces programmes soient en place. Comme je l'ai dit plus tôt, il arrive que les établissements de santé s'écroulent littéralement et il faut investir des fonds importants. Malheureusement, les établissements de santé ont utilisé pour leur budget de fonctionnement les fonds réservés aux travaux de rénovation et aux immobilisations.

Le sénateur Comeau: Je voudrais replacer toute cette question dans son contexte. Ma collègue a traité des éléments humains et affectifs des services que vous offrez. Loin de moi l'idée de restreindre les services auxquels nous, Canadiens, aspirons, ni la qualité des services de santé auxquels nous sommes habitués au Canada.

En revanche, supposons que Michael Wilson déclare que nous allons être engloutis dans un déficit énorme comme celui de l'Argentine ou du Brésil, ce qui, combiné à notre population vieillissante, va nous empêcher, à l'avenir, de subvenir à nos besoins lorsque nous serons âgés. Non seulement cela paralysera l'avenir de nos enfants, mais nous empruntons déjà de l'argent sur les gains futurs de nos arrière-petits-enfants. De cette façon, il donne une tournure très humaine et affective à l'avenir que nous réservons à nos arrière-petits-enfants. J'ai écouté Michael Wilson à diverses reprises et ses arguments sont des plus convaincants.

À l'heure actuelle, 40 c. environ de chaque dollar de recettes est consacré au service de la dette.

Ces paiements d'intérêt sont rendus aux gens qui ont de l'argent et qui peuvent en profiter. Toutefois, il lèse les Canadiens moyens par le biais de l'impôt. Vous avez parlé des sondages d'opinion qui révèlent que les Canadiens sont même prêts à payer plus d'impôt. Mes sondages personnels indiquent que les Canadiens ont l'impression d'avoir déjà été imposés à mort et qu'ils ne veulent pas payer davantage. Ils refusent d'admettre que Michael Wilson a raison, ils pensent qu'il fait fausse route et qu'il n'y a pas lieu de nous inquiéter des intérêts à payer à l'égard de notre déficit.

Mme Clemenhagen: Je tiens à faire une mise au point car je ne veux pas laisser une fausse impression. Il est évident que l'économie est au cœur de nos problèmes actuels. Le système de santé revêt une grande importance pour les Canadiens. Notre société a pris la décision d'investir dans son système de santé et nous avons pris certains engagements envers nous-mêmes, nos enfants et nos petits-enfants, en vue de créer un système qui garantisse l'accès universel à des soins de qualité. Voilà pour cette question.

Le sénateur Comeau: C'est un principe sacro-saint.

[Text]

Ms. Clemenhausen: That is a very positive social commitment that we have made.

Senator Comeau: I agree that it is positive. I would not disagree with the objective.

Ms. Clemenhausen: The point I would like to make about the economy is that we should not try to solve the deficit by cutting and undermining the basis for our health care system. We cannot create wealth out of taxes and we cannot solve the economic problems of Canada by cutting social programs.

We certainly need to get the economy going. I would like to be able to comment positively on what we could do to start creating wealth and improving the economic performance of Canada in order to be able to support our health care system. I object to using the economic argument for cutting funds to the health care system, because it needs to be maintained.

A policy position of the Canadian Hospital Association that we have advocated at every opportunity is that there seems to be missing a national health policy and set of objectives. Given limited resources, we need to identify priorities. It is true that the health system and the social services system is an endless series of demands that will cost money. I agree that certain limits must be placed on these systems. When we say that our system guarantees universal access to adequate care, there is a reflection of some concept of limits. It would be unrealistic to suggest that we can meet all social and health care needs. That is impossible.

Given a national health policy and set of objectives, we can target those areas which we identify as priorities—those areas that we are committed to maintaining. Given that framework and a sister framework for economic development, we can then go to a stage of affirming a certain level of commitment to funding for health care services which are tied to a national policy and set of national objectives. However, I would submit that undermining EPF at this time and targeting the health system, without the benefit of a national health policy and set of objectives for the sole purpose of shaving off a little more of the deficit, is not a productive way of going about achieving our economic goals, which are very important and need to be addressed.

Le président: Je voudrais vous faire remarquer que le temps commence à nous manquer. Si vous pouviez restreindre vos réponses qui sont bien à point mais qui parfois sont un peu longues, madame.

Mme Clemenhausen: Oui.

Le sénateur Bolduc: Madame, il y a une sorte de postulat dans ce que vous dites. D'une part, on a le point de vue du ministre des Finances qui nous dit: Écoutez la dette approche 400 milliards, on ne peut plus, il faut arrêter quelque part, c'est fini. Alors on a des programmes qui font que bon an mal an, hier soir, ce sont des gens des collèges secondaires qui sont

[Traduction]

Mme Clemenhausen: C'est un engagement social très constructif que nous avons pris.

Le sénateur Comeau: J'en conviens. Je ne désapprouve pas l'objectif poursuivi.

Mme Clemenhausen: Ce que je voudrais dire au sujet de l'économie, c'est que nous ne devrions pas essayer d'éponger le déficit en nous attaquant aux fondements de notre système de santé et en effectuant des compressions. Nous ne pourrions pas créer des richesses grâce aux recettes fiscales, ni résoudre les problèmes économiques du Canada en réduisant les programmes sociaux.

Nous devons absolument relancer l'économie. J'aimerais pouvoir faire quelques propositions constructives sur les mesures à prendre en vue de créer des richesses et d'améliorer le rendement économique du Canada, ce qui nous permettrait de financer notre système de santé. Je m'oppose à invoquer l'argument économique pour effectuer des compressions dans le système de santé, car il faut absolument le préserver.

Chaque fois qu'elle en a eu l'occasion, notre association a pris position en disant qu'il manque apparemment à notre pays une politique nationale de santé et une série d'objectifs dans ce domaine. Étant donné nos ressources restreintes, il nous faut établir des priorités. Il est un fait que le système de santé et les services sociaux font l'objet de demandes interminables qui entraînent des dépenses. Je conviens qu'il faut fixer certaines limites à ces demandes. Lorsque nous disons que notre système permet l'accès à des soins de qualité universels, cela sous-entend qu'il existe certaines limites. Il serait peu réaliste de prétendre que nous pouvons satisfaire tous les besoins en matière de soins de santé et de services sociaux. C'est impossible.

Grâce à une politique nationale de santé et à une série d'objectifs, nous pouvons cibler les secteurs auxquels nous accordons la priorité, ceux que nous sommes déterminés à préserver. Grâce à ces grandes lignes et à un cadre parallèle de développement économique, nous pourrions passer à l'étape suivante en vue d'affirmer certains engagements en matière de financement des services de santé qui sont liés à une politique nationale et à une série d'objectifs nationaux. À mon avis, toutefois, le fait de saper le financement des programmes établis en s'attaquant au système de santé, sans profiter des bienfaits d'une politique de santé nationale et d'une série d'objectifs et dans les seul but de réduire un peu plus notre déficit, n'est pas une façon constructive de poursuivre nos objectifs économiques qui sont très importants et dont il faut tenir compte.

The Chairman: I would like to point out that time is beginning to run short. If you could please limit your answers, which are quite relevant, Ms. Clemenhausen, but which are sometimes a little long.

Ms. Clemenhausen: Yes.

Senator Bolduc: Ms. Clemenhausen, there is a sort of assumption in what you say. On the one hand, we have the point of view of the Minister of Finance, who tells us: Look, the public debt is approaching \$400 billion; we have to stop somewhere; that's it. Then, we have programs which, year after year . . . Last night, the secondary school students came

[Text]

venus nous dire que leur affaire était essentielle et Dieu sait que j'y crois, aujourd'hui vous venez de la part de la santé et Dieu sait que je crois à cela aussi. Tous les groupes vont venir défiler et nous dire probablement la même chose. D'autre part, le ministre des Finances nous dit que la dette est de 400 milliards.

Il me semble que le déficit, on ne peut plus l'augmenter. C'est bien de valeur, mais on se donne des services qu'on n'a plus les moyens de se payer. Je ne parle pas plus des hôpitaux que du reste. Dans l'ensemble, au niveau fédéral comme au niveau provincial, on se donne des services qu'on n'a pas les moyens de se payer. Il est évident qu'on utilise un cadillac pour passer le pain dans certains domaines.

Je me dis qu'il faut être réaliste, les budgets des hôpitaux ne pourront pas beaucoup augmenter au cours des prochaines années. La question que je vous pose et je pense que c'est votre expertise aussi, il y a une foule d'institutions, par exemple, dans la province de Québec il y a 258 institutions dans toutes les villes. Est-ce qu'il est possible d'augmenter un peu l'efficacité de ces institutions pour faire la différence du 3 pour cent de croissance qui serait normalement requise parce que lorsqu'on regarde les programmes établis et les budgets des gouvernements provinciaux, cela augmente comme ça au cours des années, même en dollars constants.

Est-ce qu'il n'y a pas un effort à faire, est-ce qu'on a épuisé toutes les façons de faire dans la distribution des soins de services de santé qui font qu'il n'y a plus moyen d'augmenter la productivité. Moi j'ai beaucoup de misère avec cela. Cela peut se faire, et vous le savez, dans la production des services, et dans les revenus. Les administrateurs d'hôpitaux nous disent, qu'il faut leur donner un incitatif. Notre drame actuel, vous savez, c'est qu'ils n'administrent pas dans le fond ces personnes-là. Administrer cela veut dire vous savez, ramasser suffisamment de revenus et allouer après cela des revenus à des fonctions quelconques. Or eux ne font rien de ce côté-là, ils sont juste de l'autre côté. Ils ont le pied sur le gaz. Quand ce ne sont pas les ministères à Ottawa, ce sont les ministères provinciaux, ce sont les hôpitaux, les médecins, les clients, le personnel. Personne n'a le pied sur le frein.

Moi je me dis: Est-ce que vous ne connaissez pas dans votre expertise des façons d'améliorer la productivité dans les hôpitaux?

Mme Clemenhausen: Il faut absolument avoir des incitatifs consistants. Il est vrai qu'on ne peut pas demander plus de tout, tout le temps sans s'engager aussi à gérer ces ressources de la meilleure façon possible. Je pense qu'on ne demande pas des augmentations de budgets, on demande des stabilisations de budgets. Avec une stabilisation des budgets, on s'engage et on demande aussi des incitatifs consistants pour forcer la gestion qui est performante dans les hôpitaux.

Il y a moyen d'augmenter la productivité et l'efficacité, cela est sûr. On essaie de le faire. Souvent les politiques gouvernementales nuisent à nos efforts d'augmenter la productivité et l'efficacité. C'est seulement récemment que les ministères de la Santé laissent faire. Si un hôpital peut sauver de l'argent une année, en augmentant son efficacité, dans le passé récent, souvent l'année d'après, l'hôpital perdait ses surplus. Alors il

[Traduction]

to tell us that their education was essential, and God knows I believe it is. Today, you come on behalf of the health sector, and God knows I believe in that as well. All the various groups are going to come before us and probably tell us the same thing. But, on the other hand, the Minister of Finance tells us that the public debt has run to \$400 billion.

It seems to me that the deficit can't go any higher. That's too bad, but we're providing ourselves services that we can no longer afford. I am no more speaking more about hospitals than about anyone else. On the whole, at the federal level, as at the provincial level, we are providing ourselves with services that we cannot afford. In some areas, we are clearly using a Cadillac where a cheaper model would do.

We have to be realistic. Hospital budgets cannot increase very much in the next few years. The question I put to you—and I believe this is your area of expertise as well—is this: there are a host of institutions. For example, in the province of Quebec, there are 258 institutions in all the cities. Is it possible to increase the efficiency of these institutions slightly to make up the difference of 3 per cent growth which would normally be required because, when we look at the established programs and the budgets of the provincial governments, costs are increasing over the years even in constant dollars.

Is there no effort that can be made? Have we exhausted all avenues for providing care, for providing health services, so that there is no longer any way of increasing productivity? I have a great deal of trouble understanding this. This can be done, as you are aware, in the production of services, on the revenue side. Hospital administrators tell us they have to be given an incentive. Our current problem, as you know, is that they ultimately don't administer these people. Administering means you know how to collect enough revenues and then how to allocate revenues to specific functions. But they don't do anything in that area; they only work on the other side. They've got their foot on the gas. When it isn't the departments in Ottawa, it's the provincial departments; it's the hospitals, the doctors, the patients, the staff. No one has his foot on the brake.

I'm saying: In your area of expertise, do you not know of any ways of improving productivity in the hospitals?

Ms. Clemenhausen: There absolutely must be consistent incentives. It is true that we cannot ask for more all the time without also agreeing to manage those resources in the best possible way. I don't think they're asking for budget increases. They're asking for budgets to be stabilized. With stable budgets, we commit ourselves, and we are also asking for the consistent incentives in order to force hospital management to perform.

There are ways of increasing productivity and efficiency. That much is certain. We are trying to do just that. Government policies often undermine our efforts to increase productivity and efficiency. It is only recently that health departments have let us operate on our own. Until recently, if a hospital could save money one year by increasing its efficiency, it often lost its budget surplus the following year. So there was

[Text]

n'y avait aucun incitatif pour trouver un moyen d'augmenter la productivité et l'efficacité. Il faut avoir des incitatifs consistants. Il faut avoir aussi un engagement et ça je le dis au nom de l'Association des hôpitaux du Canada, nous sommes engagés à gérer ces ressources de la meilleure façon possible. Il faut avoir un contexte stable en termes de financement.

Le sénateur Bolduc: Est-ce que vous avez déjà regardé si dans les conventions collectives du personnel, soit des infirmières ou du personnel auxiliaire, s'il n'y a pas des freins à l'augmentation de l'efficacité.

Par exemple, nous dans la province de Québec, dans nos hôpitaux il y a une clause qui dit, vous savez, que les hôpitaux sont séparés par départements, il y a l'ophtalmologie et cetera, et cetera. On constate des «rush», des périodes où tout le monde travaille sans arrêt pendant une heure et demie et tout d'un coup, tout le monde fume sa cigarette dans la place réservée pour cela, en tout cas c'était comme ça autrefois, de sorte que les gens n'ont pas une production continue. On travaille par périodes et après on ne travaille pas et après ça, on recommence alors que dans d'autres départements les «rush» sont à des heures différentes. Pourquoi l'infirmière qui est dans un endroit ne pourrait pas aller dans un autre endroit? Chez nous, elles n'ont pas le droit d'aller d'une unité de soins à une autre. Je me dis que cela n'a pas de bon sens.

Il n'y a pas une entreprise privée qui tolérerait cela. Alors cela se fait dans 258 hôpitaux dans la province de Québec. Nous avons 40,000 infirmières dans ce système. Ce n'est pas du petit monde, c'est du monde qui gagne 40,000\$ par année. Moi je dis que c'est scandaleux.

Je vais vous donner un autre cas de scandale. Je suis sénateur et j'ai des revenus un peu en dehors de sorte que je vis pas mal et je ne m'en cache pas. J'ai eu mal aux yeux récemment, vous savez le glaucome, ce sont des choses qui arrivent. Alors je vais voir un médecin, cela prend 15 minutes, il me regarde ça, et il me dit tu as le glaucome, il me donne des gouttes, tu dois mettre tes gouttes deux fois par jour. J'y vais quatre fois par année le voir et cela ne me coûte pas un sou. Ma plus grosse dépense pour aller là, savez-vous ce que c'est: je paie mon stationnement quand je vais à l'hôpital. C'est ma dépense. Est-ce que cela a du bon sens que les chauffeurs de taxi au Canada paient pour le glaucome de Roch Bolduc? C'est ridicule, cela n'a aucun maudit bon sens. Il faudrait que quelqu'un le dise.

Quand vous dites que vous êtes contre les «Users' fee», ma foi du Bon Dieu, je voudrais savoir en vertu de quoi je ne devrais pas en payer moi. Le principe, le postulat que tout le monde est quêteux, ce n'est pas vrai, ce n'est plus vrai. Les trois quarts des Canadiens sont en mesure de payer une partie importante des soins. Je ne parle pas des gens qui sont cancéreux pendant deux ans, cela n'est pas possible. Mais des petites maladies ponctuelles comme moi j'en ai parfois, je tombe en ski, je me fais mal à une épaule, voyons donc, c'est le peuple qui paie cela. Cela n'a pas de bon sens, voyons donc. C'est ça qui nous mène à la faillite, madame.

Senator Marsden: Don't you pay progressive income tax?

[Traduction]

no incentive to find ways of increasing productivity and efficiency. What is needed are consistent incentives. There also has to be a commitment, and I'm saying that on behalf of the Canadian Hospital Association. We are committed to managing these resources in the best possible way, but there has to be a stable financial context.

Senator Bolduc: Have you already determined whether there are any obstacles to increased efficiency in the collective agreements of hospital staff, nurses or auxiliary personnel?

For example, in our hospitals in the province of Quebec, there is a clause that provides that . . . As you know, hospitals are divided into departments. There is ophthalmology and so on, and so on. There are peak periods, periods when everyone works non-stop for an hour and a half, and then, all of a sudden, everyone is smoking a cigarette in the reserved smoking area. In any case, that's the way it used to be. In other words, people don't produce at a continuous level. They work in spurts, and afterward don't work at all, and, after that, the whole thing starts all over. But in the other departments, the peak periods are at different times. Why can't the nurse who is in one area move to another area? In Quebec, they aren't allowed to move from one care unit to another. It seems to me that that makes no sense.

No private business would tolerate that. But that's the case in 258 hospitals in the province of Quebec. We have 40,000 nurses in the system. And these aren't mere underlings. They earn \$40,000 a year. I find that scandalous.

I'm going to give you another scandalous case. I am a senator, and I have an income that is a little above average. Consequently, I don't live badly and I don't hide the fact. I recently had a disease of the eyes, glaucoma; these are things that happen. So I went to see a doctor. It took 15 minutes. He looked at my eyes, told me I had glaucoma, gave me some drops, told me I had to put the drops in twice a day. I go see him four times a year and it doesn't cost me a cent. You know what my greatest expense is when I go? I pay for parking when I go to the hospital. That's my only expense. Does it make any sense that taxi drivers in Canada should pay for Roch Bolduc's glaucoma? That's ridiculous, that makes no damned sense. Someone should say so.

When you say that you are against user fees, good God, I would like to know why I shouldn't pay. The principle that everyone is a beggar is not true; that's no longer true. Three-quarters of Canadians are able to pay for a large part of their care. I'm not talking about people who have cancer for two years; that's not possible. But small periodic ailments such as I have from time to time—I fall down skiing and hurt my shoulder—it's the Canadian people that pay. Come on, that makes no sense. That's what's leading us to bankruptcy.

Le sénateur Marsden: Ne payez-vous pas un impôt sur le revenu progressif?

[Text]

Senator Bolduc: Come on! You know what I mean!

Senator Marsden: That is the system.

Le président: On pourrait peut-être essayer de terminer avec une réponse brève pour tenter de donner une chance aux autres témoins qui attendent.

Mme Clemenhagen: La recherche démontre qu'avec le ticket modérateur, l'accès aux services de santé est diminué. Il y a des recherches au niveau international qui démontrent effectivement que les tickets modérateurs ne fonctionnent pas, ne contribuent pas aux objectifs que vous essayez d'atteindre. Tout ce que le ticket modérateur fait, c'est d'empêcher les personnes qui ont besoin des services de santé d'avoir accès à ces services.

Deuxièmement, au sujet du principe de l'universalité, il est vrai qu'il est difficile de le couper en partie. Il est vrai qu'il y a des millionnaires canadiens qui peuvent se payer leurs services de santé sauf que cela est très difficile d'établir une ligne de démarcation. Le principe de l'universalité est une valeur canadienne. Nous avons décidé comme société de payer et pour les millionnaires et pour les pauvres. Je pense que c'est un principe et une valeur qui nous a très bien servis. Je ne pense pas que nous sommes prêts à réviser ce principe.

Le sénateur Bolduc: C'est le problème.

Mme Clemenhagen: On peut le regarder comme un problème ou comme un fait qui est là et qui vaut d'être protégé aussi.

Le président: Je vous remercie de vos explications. Nous vous souhaitons bonne chance avec vos positions. Maintenant je vais demander l'autre témoin.

Our next witness is Mrs. Patricia Bowen, the Executive Director of Home Support Canada. Please proceed.

Mrs. Patricia Bowen, Executive Director, Home Support Canada: In your earlier discussion there were a number of remarks made about home-based care, which I will be discussing today. There was also earlier reference to the system being a Cadillac. If that is true, I am here today representing the Volkswagon.

Home Support Canada represents the homemaker sector of Canada's health and social service sector. Homemaking represents the greatest number of actual service hours for in-home care in Canada. For the uninitiated, the homemaker is the non-professional worker—although that is a terrible term—not the nurse or the respiratory technician, but the person who is giving the actual care. It is a tenet of Home Support Canada that all Canadians are entitled to culturally appropriate and minimally intrusive support services in order to maintain quality of life and to keep patients in their homes and communities for as long as possible. Further, we hold that access to these services should be universal, like the present institutional care system.

The major issue in our industry is the need for more availability of in-home care. Presently, only 2 per cent of all national

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Allons donc! Vous savez ce que je veux dire!

Le sénateur Marsden: C'est le système.

The Chairman: Perhaps we could try to close with a brief answer in order to give the other witnesses who are waiting a chance.

Ms. Clemenhagen: The research shows that, with user fees, access to health services is limited. International research in fact shows that user fees do not work, do not contribute to the objectives you are trying to achieve. All user fees do is prevent persons who need health services from gaining access to those services.

Second, it's true that it is difficult to slice up the principle of universality. Yes, there are Canadian millionaires who can pay for their health services, but it is very difficult to establish where the line should be drawn on that. The principle of universality is a Canadian value. We as a society have decided to pay for both the millionaires and for the poor. I think that that is a principle and a value that has served us very well. I don't believe that we are prepared to revise that principle.

Senator Bolduc: That's the problem.

Ms. Clemenhagen: You can look at it as a problem, or as a fact that is there or also as something that is worth protecting.

The Chairman: Thank you for your explanations. We wish you good luck with your position. Now I am going to ask the next witness to come forward.

Notre témoin suivant est M^{me} Patricia Bowen, directrice exécutive de Soutien à domicile Canada. Nous vous écoutons, madame.

Mme Patricia Bowen, directrice exécutive, Soutien à domicile Canada: Au cours de votre discussion antérieure, certaines remarques ont été faites au sujet des soins à domicile, dont je vais parler aujourd'hui. Quelqu'un a déclaré aussi plus tôt que notre système était une Cadillac. Si c'est le cas, je suis ici aujourd'hui pour représenter les Volkswagen.

Soutien à domicile Canada représente le secteur de l'aide familiale des services sociaux et de santé du Canada. L'aide familiale compte pour le plus grand nombre d'heures réelles de services consacrées aux soins à domicile au Canada. Pour les non-initiés, je signale que l'auxiliaire familial est un travailleur non professionnel—même si ce terme est abominable—c'est-à-dire non pas l'infirmier ou le technicien respiratoire, mais la personne qui assure les soins proprement dits. L'un des principes de notre organisme est que tous les Canadiens ont droit à des services de soutien adaptés à leur culture et le plus discrets possibles en vue de maintenir la qualité de vie des gens et de permettre aux patients de rester le plus longtemps possible chez eux et dans la collectivité. En outre, nous soutenons que l'accès à ces services doit être universel, comme l'actuel système de soins en établissement.

Dans notre secteur d'activité, le problème principal est lié au besoin d'accroître les services de soins à domicile. À l'heure

[Text]

health and social assistance budgets is spent on homebased care. Chronically underfunded and unable to pay competitive wages, our industry suffers from massive worker attrition and is generally devalued, even in the social service and home care sectors. As a result, the profession has become a women's ghetto and has many immigrant and re-entering women working in it.

Home support workers work with the full gamut of possible patients or clients—the elderly, disabled, families in crisis, palliative care cases, persons with Aids, etc. The homemaker is much more than a health aid and is frequently charged with the responsibility of assessing the home environment and responding where necessary to family needs, child protection issues or inter-personal crises. Not only are home-based care services less expensive, they are a better option to ensure dignity and care, the least disruptive intervention in people's lives, and they allow for the maximum amount of personal control. Canadians have made it clear that they want the choice of receiving as much health care as possible for as long as possible in their own homes. Nine times out of ten the person giving that care is a homemaker.

The Canada Assistance Plan primarily funds home support, homemaker services through provincial home care programs. Only services purchased by the provinces from non-profit organizations can be covered by CAP, which has had an impact on the availability and quality of care received. In the absolute simplest terms, the impact of a cut or restriction to CAP dollars means a cut in home support services funding. It is that simple. It is not appropriate or necessary to discuss the fact that the provinces will not pick up the slack where cuts to federal dollars result in program deficits. However, it is necessary to analyze the specific impact of these cuts on the home support sector.

The home support industry is starting to come into its own. Communities across Canada have begun to invest program dollars in home-based care. The home support system is being recognized as a cost effective and high quality way to provide health and social care. However, our hold on the market is as yet tenuous. The majority of the 30,000 homemakers in Canada are making well below \$8 an hour. Agencies are struggling to keep afloat, yet there is an average waiting list of 100 people each of for the 2,000 agencies in this country. Over 26 million hours of home support services are provided in Canada each year, yet this is done on that mere 2 per cent of the total budget allocation.

The federal government and the political system have paid more than lip service to the ideal that Canada reduce institutionalization, cut traditional health care costs and increase pre-

[Traduction]

actuelle, 2 p. 100 seulement de tous les budgets nationaux d'aide aux services sociaux et de santé sont consacrés aux soins à domicile. Touché par un manque de financement chronique et incapable de verser une rémunération concurrentielle à ses employés, notre secteur connaît une sérieuse pénurie de personnel et n'est généralement pas apprécié à sa juste valeur, même dans les domaines des services sociaux et des soins à domicile. En conséquence, la profession est devenue un ghetto féminin et compte dans ses rangs un grand nombre d'immigrantes et de femmes qui réintègrent le marché du travail.

Les auxiliaires familiales travaillent avec tout l'éventail de clients ou de patients possible: les personnes âgées, les handicapés, les familles en situation de crise, les personnes ayant besoin de soins palliatifs, les personnes atteintes du SIDA, etc. L'auxiliaire familiale est beaucoup plus qu'une aide soignante et elle est souvent chargée d'évaluer le milieu familial et de répondre, s'il y a lieu, aux besoins de la famille, aux problèmes de protection de l'enfance ou aux crises interpersonnelles. Non seulement les soins de santé à domicile coûtent-ils moins cher, mais ils sont également mieux à même de garantir la dignité et la qualité des soins, de bouleverser au minimum la vie des gens et de leur permettre de prendre un maximum de décisions personnelles. Les Canadiens ont déclaré clairement qu'ils souhaitent être en mesure de recevoir un maximum de soins de santé à la maison, et ce pendant aussi longtemps que possible. Neuf fois sur dix, la personne qui dispense ces soins est une auxiliaire familiale.

Le Régime d'assistance publique du Canada finance essentiellement les services d'auxiliaire familiale de soutien à domicile par le biais de programmes provinciaux de soins à domicile. Seuls les services achetés par les provinces auprès d'organismes sans but lucratif sont remboursés par le RPC, ce qui a eu des répercussions sur la disponibilité et la qualité des soins reçus. Pour simplifier au maximum, si les fonds alloués en vertu du RPC sont restreints ou supprimés, il s'ensuit une coupure du financement des services de soutien à domicile. C'est aussi simple que cela. Il est inutile ou inopportun de discuter du fait que les provinces refusent de combler l'écart lorsque les compressions fédérales entraînent des déficits de programmes. Toutefois, il faut analyser l'incidence précise que ces compressions ont sur le secteur du soutien à domicile.

Le secteur du soutien à domicile commence à trouver sa voie. D'un bout à l'autre du pays, des collectivités ont commencé à investir dans des programmes de soins à domicile. Le système de soutien à domicile est considéré comme un moyen rentable d'offrir des soins de santé et des services sociaux de qualité. Toutefois, nous n'exerçons toujours qu'une faible influence sur le marché. La majorité des 30 000 auxiliaires familiales du Canada gagnent beaucoup moins de 8 \$ de l'heure. Les organismes ont beaucoup de mal pour se maintenir à flot, et pourtant il y a en moyenne une liste d'attente de 100 personnes pour chacun des 2 000 organismes du pays. Plus de 26 millions d'heures de services de soutien à domicile sont fournies chaque année au Canada, et tout cela grâce à 2 p. 100 à peine des affectations budgétaires totales.

Le gouvernement fédéral et les politiques se sont efforcés de concrétiser l'idéal voulant que le Canada ait de moins en moins recours aux soins en établissement, réduise ses dépenses à

[Text]

ventative secondary and tertiary care across this country. We commend these decisions and believe that the home support system is in the right position to fill the gap that will be left as we remantle the health and social care system in Canada. The problem is that this current move to limit CAP payments is a direct contradiction to this philosophical commitment.

The home support sector is facing some significant challenges in the coming years. In a number of provinces, the attrition rate for staff is over 90 per cent. This, of course, has an impact on the availability of service and the quality of care. We believe that this attrition is directly attributable to a poor wage structure, a severe lack of training, and the fact that home-making is frequently seen as women's work and is, thereby, devalued and ignored. There is also a strong lobby against the development of in-home care services by the traditional health sector: doctors, hospital administrators and so on.

It is clear that, in order to increase the home-based care sector, there would have to be a decrease in dollars to the traditional sector. There are not enough dollars any more to increase both. If we truly want to provide the highest quality of care to Canadians, and if we support a policy of preventive intervention as an answer to out-of-control health care costs, then we must address the problems in the home care sector.

Cutting CAP not only makes this impossible but it actually assures that this service sector will decrease. Despite the problems experienced by the industry and the severe shortage of services, and of dollars to fund them, the benefits of the home support system are inarguable. Not only is care at home more cost-effective, it also keeps people out of institutions. In ten years of social work, working in nursing homes and with the elderly and disabled, I have never yet met anyone who wanted to live or die in an institution. I am sure that you all fall into that category yourselves.

I must repeat that this type of care will be severely damaged by any restrictions in CAP funding. In some cases, services will disappear altogether.

I urge the Senate to re-evaluate the impact of these cuts. Although the home support sector may be a fairly small piece of the puzzle that you are presently examining, I hope that this example can illustrate the hardship that will be experienced by people who need help in this country, should Bill C-69 go through as it now stands.

The Chairman: Thank you very much. Senator Marsden?

Senator Marsden: That was an excellent brief and, I, of course, agree with the witness entirely.

[Traduction]

l'égard des services de santé traditionnels et augmente les soins préventifs secondaires et tertiaires dans tout le pays. Nous les félicitons de ces décisions et estimons que le système du soutien à domicile est le mieux placé pour combler le vide auquel va donner lieu la réorganisation du système de santé et d'assistance sociale au Canada. Nous nous heurtons toutefois à un problème du fait que la tendance actuelle à restreindre les paiements en vertu du RAPC vont directement à l'encontre de cet engagement de principe.

Le secteur du soutien à domicile va être confronté à certains enjeux importants au cours des années à venir. Dans certaines provinces, le taux d'attrition du personnel est supérieur à 90 p. 100. Cette situation se répercute évidemment sur les services disponibles et la qualité des soins. À notre avis, cette réduction des effectifs est directement attribuable à un barème salarial médiocre, à un manque de formation sérieux, et au fait que l'aide familiale est souvent considérée comme un travail de femme que l'on a donc tendance à mépriser. En outre, le secteur des soins de santé traditionnel, c'est-à-dire les médecins, les administrateurs d'hôpitaux et autres, exerce également de fortes pressions contre l'expansion des services de soins à domicile.

De toute évidence, pour favoriser l'expansion du secteur des soins à domicile, il faudra réduire les crédits alloués au secteur traditionnel. Il n'y a plus suffisamment de ressources pour accroître le financement des deux secteurs. Si nous voulons vraiment offrir des soins de qualité supérieure au Canada et si nous appuyons une politique d'intervention préventive en vue de freiner la hausse des coûts des soins de santé, nous devons résoudre les problèmes du secteur des soins à domicile.

Non seulement les coupures visant le RAPC nous mettent dans l'impossibilité de le faire, mais elles garantissent en fait que ce secteur de services va s'amenuiser. Malgré les problèmes qui assaillent notre secteur et la grave pénurie de services, ainsi que l'absence de crédits, les avantages du système de soutien à domicile sont indéniables. Les soins à domicile sont non seulement plus rentables, mais ils permettent aussi aux gens de vivre en dehors des établissements de santé. Après avoir travaillé pendant 10 ans dans le domaine social, tant dans des foyers de soins infirmiers qu'auprès de personnes âgées et handicapées, je n'ai jamais rencontré une seule personne qui souhaitait vivre ou mourir dans un établissement de santé. Je suis certaine que vous êtes tous dans ce cas également.

Je le répète, les limites visant le financement du RAPC vont nuire sérieusement à ce genre de soins. Dans certains cas, les services seront totalement supprimés.

J'exhorte le Sénat à réfléchir à l'incidence de ces compressions. Même si le secteur du soutien à domicile ne représente qu'une petite pièce du casse-tête que vous examinez à l'heure actuelle, j'espère que cet exemple illustrera les difficultés auxquelles se heurteront les gens qui ont besoin d'aide dans notre pays si le projet de loi C-69 est adopté sous sa forme actuelle.

Le président: Merci beaucoup. Sénateur Marsden?

Le sénateur Marsden: C'est un excellent mémoire et, bien entendu, je partage totalement l'opinion de notre témoin.

[Text]

Ms. Bowen: That is the problem. Everybody agrees but we do not have anything that backs that up.

Senator Marsden: Do you, however, have any specific proposals about this bill? Is there a section of this bill where you would say, «Here is the point at which we would like to see a specific change»?

Ms. Bowen: I am a new initiate to this sector; I just moved into this job a month ago. In my research or review for this presentation, I got hold of the Canada Assistance Plan and the bill. There is no reference specifically to home-makers or home support services in there and, in fact, in the Canada Assistance Plan allocations, home support gets lost. It falls under general assistance and special welfare assistance, so it is not even in one specific part of the bureaucracy. I think the whole thing has to be re-examined, and our sector needs to be pulled out somehow and given its own special status. That will require a shift in general values and an understanding of what the home-based care sector does. It will also, I think, result in a lot of resistance from the more traditional sector. There is so much work yet to be done.

So, at this moment in time, it is not possible to do what you are suggesting, from my brief overview of it. I may be wrong.

Senator Marsden: Have you consulted with provincial and municipal governments, who will obviously have to bear the additional costs? People without home support will have to go somewhere else, and the costs, as you suggest, will be much greater on the public purse.

Ms. Bowen: The provincial governments are careful not to indicate that there will be cuts across the board, and there is a real commitment, particularly in some provinces, to an increase in the home-based care sector, but they are also political enough to say, «Look, with these federal dollars being cut, and with so many pressures in the system, what do you think will happen?»

There is another problem for the sector that I represent. The fact that I have been in this job for only a month is a clear indication of the lack of sophistication that we hold when we compare ourselves to the traditional advocacy lobby system. It is a women's ghetto. Ninety-five per cent of the workers in the system are women. They are underpaid. The agencies barely make any profit at all. These are not organizations that have traditionally been very good at fighting the system. I hope that will change.

Senator Marsden: So do I.

Senator Bolduc: Although you make a good argument for the priority of your work, it seems to me that, here at the federal level, we have a macroscopic view of the problem and that it is at the provincial and municipal levels that you should really concentrate your attention. You ought to have the attention of the provincial governments so that they will take care

[Traduction]

Mme Bowen: C'est là le problème. Tout le monde est d'accord avec nous, mais nous n'en avons aucune preuve concrète.

Le sénateur Marsden: Avez-vous des propositions précises à faire au sujet de ce projet de loi? Y a-t-il un article auquel vous souhaitez apporter une modification précise?

Mme Bowen: Ce secteur est tout nouveau pour moi puisqu'il y a un mois à peine que j'ai été nommée à ce poste. Au cours des recherches ou des études que j'ai faites en vue de cette présentation, j'ai mis la main sur le Régime d'assistance publique du Canada et sur le projet de loi. Il n'y est fait aucune mention précise des services d'aide auxiliaire ou de soutien à domicile et, en fait, dans les affectations de crédits du Régime d'assistance publique du Canada, le soutien à domicile est complètement perdu. Il tombe sous la catégorie de l'assistance en général et de l'aide sociale spéciale, de sorte qu'il ne constitue même pas un élément précis du Régime. À mon avis, il faut réexaminer toute la question et accorder à notre secteur d'activité la place particulière qui lui revient. Il faudra pour cela modifier nos valeurs générales et bien comprendre le rôle du secteur des soins à domicile. Il faut évidemment s'attendre à une vive résistance de la part du secteur traditionnel. Il reste encore beaucoup à faire.

Il est donc impossible pour l'instant de faire ce que vous demandez, à première vue. Je me trompe peut-être.

Le sénateur Marsden: Avez-vous consulté des responsables de municipalités et des autorités provinciales qui vont de toute évidence assumer les frais supplémentaires? Les gens qui n'auront plus accès aux services de soutien à domicile vont s'adresser ailleurs et, comme vous le dites, il va falloir puiser bien davantage dans les deniers publics.

Mme Bowen: Les gouvernements provinciaux prennent bien garde de ne pas dire qu'il y aura des compressions dans tous les secteurs, et certaines provinces notamment se sont vraiment engagées à accroître le secteur des soins à domicile, mais elles ont aussi suffisamment d'esprit politique pour déclarer: «Écoutez, étant donné les réductions des crédits du gouvernement fédéral et les sérieuses pressions exercées à l'égard du système, que va-t-il se passer, selon vous?»

Un autre problème se pose pour le secteur que je représente. Je le répète, je n'occupe ce poste que depuis un mois, ce qui prouve bien notre manque d'expérience par rapport au système de lobby de défense du secteur traditionnel. C'est un ghetto féminin. Quatre-vingt-quinze pour cent des travailleurs de notre secteur sont des femmes qui sont mal payées. Les organismes ne font pratiquement aucun bénéfice. Par le passé, ils n'ont jamais vraiment réussi à lutter contre le système. J'espère que les choses vont changer.

Le sénateur Marsden: Moi aussi.

Le sénateur Bolduc: Même si vous présentez des arguments solides pour défendre l'importance de votre travail, j'ai l'impression que, au niveau fédéral, nous abordons le problème sous un angle macroscopique et qu'il vous faudrait davantage vous concentrer sur les municipalités et sur les autorités provinciales. Vous devriez susciter l'attention des gouvernements

[Text]

of the priority aspect of your work, in comparison to other types of health care in the system.

Ms. Bowen: I would argue that it is your macroscopic view that is so important and that, traditionally, the role of the federal government in all health and social care has been to provide a leadership role and to address the value system of Canadians. The spirit of CAP in the first place was basically to create a very strong value system. We are now aware that, below even a community level, at the level of individual Canadians, people do not want to go to institutions, wherever possible. We know that much. Everybody knows that. However, the value system, or the macroscopic view of the care system, as it fits within our society, has to be altered in order for the manifestations of that belief to be available in the communities.

I feel very strongly that, unless the federal government takes steps to address this problem, the provincial governments will merely be addressing, piece by piece, the bits of the sector by increasing funding here, or by giving some money for training over there, or by addressing the worker attrition through some subsidy programs. However, we need a shift in the umbrella to shift our priorities in health care.

Senator Bolduc: What you are saying is that the federal government should establish more specific policies within the general policy. I have great doubt about the efficiency of that approach.

Ms. Bowen: I do not know that it needs to be specific. I do not even think the general policies have been made vis-à-vis home care. The specifics should be left to the provinces, but if you look at the impact of Bill C-69, we are such a small part of this initiative, including the actions of Mr. Wilson and so on, that we know what will happen. We will just be left behind unless somebody, somewhere, makes the decision to protect this sector and then to leave it to the provinces to battle on a daily, detailed basis with the agencies and with their ministries of health.

Senator Bolduc: Your organization is relatively new, but I just want to tell you that, in our own society, it has been the tradition that sick people were taken care of by their families. It has been like that for generations.

Ms. Bowen: But the society has changed. Women were not working in those days. There was a mother or a daughter who cared for the child or the parent. Just as we did not have day care, we did not have many of the community systems that have now had to move in to replace the old ways.

However, you are right. The reason people were cared for at home is because everybody knew it was better, and it was almost shameful to have to send your relative to an institution. I have encountered that shame in so many people, yet they are faced with it because they can only get a homemaker for ten hours a week, and that is often not enough.

[Traduction]

provinciaux pour qu'ils prennent au sérieux le caractère prioritaire de votre travail par rapport à d'autres genres de soins de santé.

Mme Bowen: À mon avis, c'est votre perspective macroscopique qui est des plus importantes et, depuis toujours, dans tous les domaines des soins de santé et des services sociaux, le gouvernement fédéral a ouvert la voie et respecté le système de valeurs des Canadiens. Au départ, le RAPC avait pour objet fondamental de créer un système de valeurs très solide. Nous savons désormais que, non seulement au niveau communautaire mais même au plan personnel, les Canadiens veulent éviter dans la mesure du possible d'aller dans des établissements de santé. Il nous faut toutefois modifier notre système de valeurs ou la vision macroscopique de la place que le système de santé occupe dans notre société, afin que les collectivités aient des preuves de cette conviction.

Je crains vivement que, si le gouvernement fédéral ne fait rien pour y remédier, les provinces se contentent de résoudre le problème de façon fragmentaire, en augmentant les fonds dans tel secteur ou en allouant des crédits à la formation dans tel autre, ou encore en offrant des programmes de subventions pour pallier à la pénurie de personnel. Ce qu'il nous faut toutefois, c'est un changement de politique générale en vue de modifier nos priorités dans le domaine de la santé.

Le sénateur Bolduc: Si je comprends bien, vous dites que le gouvernement fédéral devrait établir des principes directeurs plus précis dans le cadre de la politique générale. Je doute de l'efficacité d'une telle démarche.

Mme Bowen: Je ne prétends pas que les programmes doivent être précis. Je ne pense même pas qu'il existe une politique générale visant les soins à domicile. Les détails doivent être laissés aux provinces, mais si l'on examine l'incidence du projet de loi C-69, nous représentons un élément si resteront de cette initiative, y compris les mesures prises par M. Wilson et autres, que nous savons ce qui va se passer. Nous allons simplement être laissés pour compte à moins que quelqu'un, quelque part, ne décide de protéger notre secteur et de laisser ensuite le soin aux provinces de régler tous les détails, jour après jour, avec les organismes compétents et leur ministère de la santé respectif.

Le sénateur Bolduc: Votre organisation est relativement récente, mais je tiens simplement à vous dire que, dans notre société, la tradition veut que les familles s'occupent de leurs malades. Il en est ainsi depuis des générations.

Mme Bowen: Mais la société a évolué. Les femmes ne travaillaient pas à l'époque. Il y avait une mère ou une fille qui pouvait s'occuper de l'enfant ou du parent malade. Il n'y avait pas de services de garderie, pas plus qu'il n'existait bon nombre des services communautaires qui ont dû être mis sur pied pour remplacer l'ancien système.

Toutefois, vous avez raison. Si les gens étaient soignés à la maison, c'est parce que tout le monde savait que c'était une meilleure solution et qu'il était pratiquement honteux de devoir envoyer un parent dans un établissement. J'ai décelé cette honte chez un grand nombre de personnes, et pourtant c'est souvent une solution inévitable, car elles ne peuvent retenir les

[Text]

We believe that a person should have as full access to home-based care as he would to institutional care. If you walk into a hospital, you are not sent away, but you are told by the system that there is a limited number of home-based hours of care that you can have, and that you will be cut off or that you may not even be eligible at all. That does not seem to be right, particularly given the fact that we know that it is cheaper.

Senator Marsden: Minimum wages are finally being raised, thank goodness, but the people working with you are still getting close to the minimum wage?

Ms. Bowen: Yes, except in the province of Quebec, which is much better.

Senator Marsden: I think it is important for the senators from Quebec to recognize that the province of Quebec is much more progressive in this area than the rest of the country, in many ways, and that the Canada Assistance Plan is meant to provide some kind of equalization. I wonder if you could comment on that aspect of the costs; that is the wage costs. Will all of the people who work for you or with you in every province be paying the GST?

Ms. Bowen: Yes.

Senator Marsden: They will want wage increases, and so on. Have you done any analysis of how that will flow through the system?

Ms. Bowen: The increase in wage demands?

Senator Marsden: Yes.

Ms. Bowen: The analysis that has been done so far is an analysis of the attrition rates, which is directly related. It is as high as 90 per cent. So that an agency will lose 90 plus per cent of its staff within a one-year period. Obviously, the problem with that is that you are constantly training and are not able to give as good care, and so on.

The homemaker sector is devalued even by homemakers so that it becomes a first step into other employment. Yet we see it as having great value, and society sees it as having great value. There is nothing sophisticated yet in terms of our wage needs; they just need to become liveable. A person in a hospital doing the same kind of physical care—and I believe that a homemaker does more than that, but just to compare the work—is making on average \$12 an hour.

Senator Marsden: So that this is a system of exploitation.

Ms. Bowen: Yes.

Senator Marsden: It is exploitation at the expense of the vulnerable—that is, people who need care at home, for example, the old, the sick, and the infirm.

Ms. Bowen: It shoves them into institutions much sooner than they need to be there and, thus, increases costs to society.

[Traduction]

services d'une auxiliaire familiale que pendant 10 heures par semaine, ce qui ne suffit pas, la plupart du temps.

Nous estimons qu'une personne doit avoir accès aux soins à domicile au même titre qu'aux soins en établissement. Lorsqu'on se présente à l'hôpital, on n'est pas renvoyé, mais les responsables vous disent que le nombre d'heures de soins à domicile que vous pouvez obtenir est limité et que ces soins seront interrompus ou que vous n'y avez peut-être pas droit du tout. Cela semble anormal, surtout si l'on tient compte du fait que ces soins coûtent moins cher.

Le sénateur Marsden: Le salaire minimum a fini par être relevé, Dieu merci, mais les travailleurs de votre secteur continuent à toucher un montant proche du salaire minimum?

Mme Bowen: Oui, si ce n'est au Québec, où le salaire est nettement supérieur.

Le sénateur Marsden: Il importe que les sénateurs du Québec comprennent que cette province est beaucoup plus avancée dans ce domaine que le reste du pays, à bien des égards, et que le Régime d'assistance publique du Canada est conçu pour assurer une certaine péréquation. J'aimerais connaître votre avis sur cet aspect du coût, à savoir le salaire. Toutes les personnes qui travaillent pour vous ou dans votre secteur, dans toutes les provinces, vont-elles devoir payer la TPS?

Mme Bowen: Oui.

Le sénateur Marsden: Elles vont demander des augmentations de salaire, et ainsi de suite. Avez-vous réfléchi à cette question?

Mme Bowen: À la question des augmentations de salaire?

Le sénateur Marsden: Oui.

Mme Bowen: Jusqu'ici, on a effectué une analyse du taux d'attrition, qui est directement en rapport avec cette question. Il atteint 90 p. 100. En un an, un organisme va donc perdre plus de 90 p. 100 de son personnel. De toute évidence, cela pose un problème puisqu'il faut continuellement offrir des cours de formation et que cela nuit à la qualité des soins, etc.

Le secteur du soutien à domicile est même déprécié par les auxiliaires familiales, qui considèrent cet emploi uniquement comme une première étape. Nous estimons pourtant que ce secteur revêt une grande valeur, et c'est aussi l'avis de la société. Nous ne sommes pas encore très exigeants en matière de salaires; ces derniers doivent simplement nous permettre de subvenir à nos besoins. Un employé d'hôpital qui fournit le même genre de soins physiques—et je pense qu'une auxiliaire familiale fait plus que cela, mais je veux simplement faire une comparaison—gagne en moyenne 12 \$ de l'heure.

Le sénateur Marsden: Il y a donc une certaine exploitation dans ce secteur.

Mme Bowen: Oui.

Le sénateur Marsden: Cette exploitation se fait au détriment des personnes vulnérables—c'est-à-dire celles qui ont besoin de soins à domicile, par exemple les personnes âgées, les malades et les infirmes.

Mme Bowen: On les oblige à aller dans des établissements beaucoup plus tôt que nécessaire, ce qui coûte plus cher à notre

[Text]

Furthermore, it reduces the quality of life for people in their dying days.

I met a woman in a nursing home once who said that it took her 45 minutes to be lined up at an elevator to go for lunch. She had 15 minutes for lunch and had to wait 45 minutes to go back to her room. She said, «The one thing left to me at age 85 is to enjoy a meal, and they have even taken that away from me.» If that person was in her home with a homemaker—and her care needs were not so extreme that she could not have been there—she could have eaten whenever she wanted to and the meal could have lasted as long as she wanted it to. That is something small, but to me it is more important.

Senator Marsden: That says something about Canadian values in that we are moving exploitation onto the backs of the most vulnerable through bills such as this.

Ms. Bowen: That is right. Just 2 per cent of the total budget is ludicrous to me.

The Chairman: Ms. Bowen, for a person who has been on the job for only one month you have mastered it quite well.

Ms. Bowen: When you care deeply about something, it is a whole lot easier to get carried along by your emotions.

The Chairman: I wish to thank you very much.

Ms. Bowen: Thank you.

The Chairman: We will now move *in camera* to discuss the schedule of hearings.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

société. En outre, la qualité de vie des gens vieux et malades en pâtit.

J'ai rencontré un jour dans un foyer de soins infirmiers une femme qui m'a dit qu'il lui fallait faire la queue pendant 45 minutes devant l'ascenseur pour aller déjeuner. Elle disposait de 15 minutes pour le déjeuner et devait attendre 45 minutes de plus pour retourner à sa chambre. Elle m'a déclaré que la seule chose qui lui restait, à 85 ans, c'était de pouvoir apprécier un repas et qu'on l'avait privée de cette possibilité. Si cette personne vivait chez elle avec une auxiliaire familiale—ce qui était tout à fait possible compte tenu du genre de soins dont elle avait besoin—elle aurait pu prendre ses repas à l'heure qui lui convenait et les faire durer autant qu'elle le souhaitait. Ce n'est peut-être pas grand-chose, mais c'est très important à mes yeux.

Le sénateur Marsden: Pour en revenir aux valeurs canadiennes, cela laisse entendre que nous n'hésitons pas à exploiter les personnes les plus vulnérables, par le biais de mesures législatives comme celle-ci.

Mme Bowen: C'est exact. Nous consacrer à peine 2 p. 100 du budget total me paraît ridicule.

Le président: Madame Bowen, on peut dire que vous vous en tirez très bien pour quelqu'un qui occupe son poste depuis un mois à peine.

Mme Bowen: Lorsque quelque chose vous tient vraiment à cœur, il est beaucoup plus facile de se laisser emporter par ses sentiments.

Le président: Je vous remercie beaucoup.

Mme Bowen: Merci.

Le président: Nous allons maintenant nous réunir à huis clos pour discuter du calendrier des audiences.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.



*If undelivered, return COVER ONLY to
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

*En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9*

WITNESSES—TÉMOINS

From the Canadian Hospital Association:

Carol Clemenhagen, President.

From Home Support Canada:

Patricia Bowen, Executive Director.

De l'Association des hôpitaux du Canada:

Carol Clemenhagen, présidente.

Du Soutien à domicile Canada:

Patricia Bowen, directrice exécutive.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, November 8, 1990

Le jeudi 8 novembre 1990

Issue No. 38

Fascicule n° 38

Twelfth proceedings on:

Douzième fascicule concernant:

The examination of the Main Estimates
laid before Parliament for the fiscal
year ending March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses déposé
au Parlement pour l'année financière
se terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(or Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(or Frith)	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	Marsden
Castonguay	*Murray
Comeau	(ou Doody)
Cools	Simard
Hastings	Stewart
Kirby	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(ou Frith)	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Tuesday, March 13, 1990:

"With leave of the Senate,

The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Kelly:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Estimates for the fiscal year ending the 31st March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du mardi 13 mars 1990:

«Avec la permission du Sénat,

L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Kelly,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget des dépenses pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles), et à en faire rapport.

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, NOVEMBER 8, 1990
(45)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Marsden and Simard. (6)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The Official Reporters of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated March 13, 1990 completed its examination of the Estimates for the fiscal year ending 31 March, 1991, with the exception of Privy Council Vote 20 (Official Languages).

Witnesses:

From the Office of the Comptroller General:

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General;
Mr. John Mayne, Director, Evaluation Policy.

Mr. Leclerc made an opening presentation following which he and Mr. Mayne responded to questions.

The Honourable Senator Simard moved that the Committee report to the Senate on the Main Estimates.

The question being put on the motion, it was—
Agreed.

At 12:15 the Committee continued *in camera*.

At 12:30 p.m., the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 8 NOVEMBRE 1990
(45)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Marsden et Simard. (6)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la Recherche.

Présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 13 mars 1990, le Comité achève l'examen du Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991, à l'exception du Crédit 20 du Conseil privé (Langues officielles).

Témoins:

Du Bureau du Contrôleur général:

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général;
M. John Mayne, directeur, Division de la politique d'évaluation.

M. Leclerc fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec M. Mayne.

L'honorable sénateur Simard propose que le Comité fasse rapport du Budget des dépenses au Sénat.

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 12 h 15, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 12 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, November 8, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11:00 a.m. to examine the Main Estimates laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Before we begin with our witnesses, I would like to inform members of the committee that at the end of the meeting we will proceed *in camera* to discuss the scheduling of Bill C-69 and other matters before the committee. This is the twelfth and final meeting on the Main Estimates for the fiscal year ending March 31, 1991. Our researcher will prepare a report on our examination of the Main Estimates and will circulate it to members of the committee. The report will not be presented in the chamber until it has been seen by the members of the committee and until it has been determined that there is agreement on it. Because of the filibuster, it is difficult to schedule meetings.

Our witnesses this morning are Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General and Mr. John Mayne, Director of Evaluation and Policy. Please proceed with your opening statement.

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général: Je vous remercie, monsieur le président. Je suis très flatté d'être invité une fois de plus à vos séances. J'accompagnais M. Macdonald, le contrôleur général du Canada, lors de la première réunion de la séance inaugurale. Je pense que M. Macdonald aurait bien aimé être ici aujourd'hui, malheureusement, il est retenu à l'extérieur du pays. Il m'a demandé de le remplacer.

Nous vous avons fourni des remarques préliminaires. Ce n'est pas mon intention de lire ligne par ligne ces remarques préliminaires. J'aimerais quand même vous dire quelques mots qui vous donneront une espèce de saveur, si vous voulez, de ce que contiennent nos remarques préliminaires.

The committee has held a number of hearings on this topic since last March. By now you are aware that the evaluation process is reasonably well established and, indeed, is making a contribution in helping managers to improve their programs. From what I have read on your hearings, the witnesses have demonstrated that the evaluation process deals with serious issues about the substance of programs.

I would like to make a few comments on three matters that are covered in our opening statement. The first one has to do with the nature and objectivity of the information provided with regard to program performance. I would also like to say a few words about the contribution of evaluations to program changes. Then I would like to talk about my view that evaluation results should be more readily available and more utilized by parliamentarians.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 8 novembre 1990

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures pour examiner le Budget principal des dépenses déposé devant le Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Avant de donner la parole à nos témoins, je tiens à signaler aux membres du Comité qu'à la fin de la séance, nous siégerons à huis clos pour discuter du calendrier de l'étude du projet de loi C-69 et d'autres mesures dont le Comité est saisi. La séance d'aujourd'hui est la douzième et dernière à porter sur le Budget des dépenses pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991. Notre attaché de recherche va préparer un rapport sur l'examen que nous avons fait du Budget des dépenses et il le distribuera aux membres du Comité. Le rapport ne sera pas présenté au Sénat tant que ces derniers n'en auront pas pris connaissance et ne l'auront pas approuvé. En raison de l'obstruction qui règne au Sénat, il est difficile d'organiser l'horaire des réunions.

Nos témoins de ce matin sont M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général et M. John Mayne, directeur de la politique d'évaluation. Veuillez nous présenter votre allocution d'ouverture.

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General: Thank you, Mr. Chairman. I am very flattered to be invited once again to your meetings. I accompanied Mr. Macdonald, the Comptroller General of Canada, to the first meeting of the opening session. Mr. Macdonald would have liked to be here today, but unfortunately had to be out of the country and asked me to replace him.

We have provided you with some preliminary remarks. I don't intend to go over those preliminary remarks line by line. I would nevertheless like to say a few words that will give you an idea, as it were, of what they contain.

Le comité a tenu un certain nombre de séances sur ce sujet depuis mars dernier. Vous savez sans doute maintenant que le processus d'évaluation est relativement bien en place et que, en fait, il aide les gestionnaires à améliorer leurs programmes. À la lecture des délibérations de votre Comité, j'ai constaté que les témoins qui ont comparu ont démontré que le processus d'évaluation traite de questions sérieuses relatives à l'essence des programmes.

J'aimerais faire quelques observations sur trois questions que nous abordons dans notre allocution d'ouverture. La première concerne la nature et l'objectivité des renseignements fournis sur le rendement des programmes. J'aimerais ajouter quelques mots au sujet du rôle que jouent les évaluations dans l'évolution des programmes. Je vous expliquerai ensuite pourquoi, à mon avis, les résultats des évaluations devraient être plus facilement accessibles aux parlementaires et plus souvent utilisés par eux.

[Text]

I believe that, for the most part, evaluations are objective. I think they provide reliable evidence of how well government programs are working. There may be a tendency on the part of evaluators to put the evidence in the best light, but I do not think that they deliberately misinterpret or twist the evidence. A much more important issue in my mind is discerning the right issues and the right questions about a program. The answer to this question is a little more complex. We still believe that evaluations are done for senior management and that the questions ought to reflect their concerns and interests. We believe that senior managers of departments reflect the prevailing political will, and we like to think that they understand what it is that Canadians want.

The quality of an evaluation is reflected by the quality of the questions asked and the issues involved. To the extent that parliamentarians, the media and Canadians in general ask the right questions, I think that you will find that evaluations are responsive to the questions asked and try to provide answers. You may have seen some evaluations that have tried to address tough issues, and you may also have seen some in which sensitive issues seem to have been avoided. We are very careful in these circumstances. We have better facilities now than we had before, and we monitor the evaluative efforts of departments to ensure that any pattern of avoiding issues is corrected.

Questions have been asked about the role of evaluations with respect to program change. Normally this is called the issue of attribution. For example, if there is a major program change, can you attribute the change to the evaluation? I like to think that the evaluation process is part of the changing process of departments. Nevertheless, evaluations cannot live alone in the introduction of change to government programs. What I mean is that rarely are evaluations the sole factors in influencing management decisions, and I think you have heard that view before.

You may have concluded that without a debate on the substance of a program generated on the occasion of an evaluation, changes originating from some other inspiration may not come forth. There are many factors that contribute to program change, and they vary with the type of program, the extent of public involvement, management style and, indeed, the urgency of the situation. For example, if you were faced with a major budget reduction to be carried out over a period of two months, I doubt very much that a process of arm twisting would be helped by a more reflective and more objective process of evaluation.

Evaluations contain a lot of useful information, and they should be made more available to parliamentarians. In many cases, evaluations are probably the only source for the substance of a program and for determining whether or not the impact of such programs is useful. You will find some of the information in Part III of the Estimates. Personally I think that we can do more to improve the detail that goes into the Estimates with respect to the effectiveness of programs. For

[Traduction]

Dans l'ensemble, selon moi, les évaluations sont objectives. Elles fournissent des preuves fiables sur le fonctionnement des programmes fédéraux. Les évaluateurs ont peut-être tendance à présenter les renseignements sous leur meilleur jour, mais je ne pense pas qu'ils faussent délibérément les constatations ou leur interprétation. Le plus important, à mon avis, est de cerner les questions pertinentes concernant un programme. Cette activité est un peu plus complexe. Nous continuons d'être convaincus que les évaluations s'adressent à la haute direction des ministères et devraient donc porter sur des questions qui intéressent et préoccupent ce groupe. Nous estimons que les hauts fonctionnaires reflètent la volonté politique de l'heure et, d'après nous, ils veulent comprendre ce que souhaitent les Canadiens.

Pour faire une évaluation de qualité, il faut que les questions posées soient pertinentes et portant sur des domaines bien choisis. Dans la mesure où les parlementaires, les médias et les Canadiens en général posent les bonnes questions, vous constaterez que les évaluations répondent aux questions posées et visent à fournir des réponses. Vous avez sans doute vu certaines évaluations qui visaient à répondre à des questions complexes, et vous en avez peut-être aussi vu d'autres où l'on semblait éluder les questions délicates. Nous portons une attention toute particulière à ces cas-là. Nous disposons aujourd'hui de meilleures installations que par le passé, et nous surveillons les activités d'évaluation des ministères pour nous assurer qu'ils ne cherchent pas à éluder les problèmes.

On a posé des questions au sujet du rôle des évaluations par rapport à l'évolution des programmes. C'est ce que l'on appelle en général la question de l'attribution. Par exemple, existe-t-il un rapport entre une modification importante de programme et les évaluations effectuées? Je pense personnellement que l'évaluation fait partie intégrante du processus d'évolution des ministères. Néanmoins, les évaluations ne suffisent pas à permettre l'évolution des programmes gouvernementaux. En d'autres termes, l'évaluation est rarement l'unique facteur qui influe sur les décisions de la direction, et d'autres témoins vous l'ont déjà dit avant moi.

Vous en avez peut-être conclu qu'il est indispensable de discuter du fond d'un programme en se fondant sur les constatations de l'évaluation pour véritablement promouvoir l'évolution du programme en question. De nombreux facteurs contribuent à l'évolution des programmes, et ils varient selon le genre de programme: l'ampleur de la participation du public, le style de gestion et, surtout, l'urgence de la situation. Par exemple, si l'on est confronté à une importante compression budgétaire devant s'appliquer sur une période de deux mois, je doute fort qu'une évaluation plus approfondie et objective contribue à convaincre tous les intervenants du bien-fondé de cette initiative.

Les évaluations renferment beaucoup de renseignements utiles et elles devraient être plus faciles d'accès aux parlementaires. Bien souvent, les évaluations sont sans doute la seule source d'information sur le fond d'un programme et le seul moyen de déterminer si l'incidence du programme en question est utile. Une partie des renseignements se trouvent dans la Partie III du Budget des dépenses. Pour ma part, je pense que nous pouvons faire des efforts pour fournir des renseignements

[Text]

example, we could easily provide the committee with a list of completed evaluations, the same list that we have already provided to the Public Accounts Committee and to the Library of Parliament. I suggest that this committee get more involved in the evaluative plans of various departments in order to focus on particular areas of interest. I think that our office could facilitate the committee in any efforts to obtain such plans as well as organize discussions about them.

Evaluation is not an easy discipline. In fact, as a discipline it is very young. Organized evaluation is only about 10 years old, compared to auditing which is over 100 years old. Over those 10 years we have made remarkable progress, not only in the quality of evaluations but in the way we have institutionalized them. Perhaps I am engaging in some self-congratulation here, but our model of institutionalized evaluations is presently being reviewed by several countries, particularly countries of the European Common Market. However, there is still a lot of work to be done. During the early years we learned through modest means using a modest approach. We did not encourage taking on too big a program or too big a mouthful, because we did not know early in the 1980s how to conduct ourselves. However, since then we have gained enough expertise and maturity to focus on larger programs and higher level issues, the kind of programs that would be of interest to parliamentarians as well as to senior managers. The changing sociology of this country and, indeed, of the world, encourages us to push for greater involvement by stake-holders in defining evaluative issues so that people develop a sense of involvement in the process. Greater involvement by stake-holders may, in the eyes of certain people, compromise the notion of objectivity. We are very conscious of that. In the eyes of some, evaluations of departments may encroach on one's objectivity. We do not believe that evaluations by people who are totally independent and who have no relation to the programs or departments are good evaluations. I would like to think that we have checks and balances or that we are in a position to challenge the process of evaluation. However, I will concede that we may not have played this role sufficiently well, but I think we will do so in the future. We may involve independent observers to go over the process. I think we will develop evaluation skills and methodology in order to get the maximum value from the evaluation of resources. It is possible to have a smart methodology to economize on the kind of resources required to do a good evaluation. We will push for more perspective on evaluation information.

We would like to encourage departments to establish, at the outset of a program, success criteria. Criteria of success are very much part of the evaluation approach but, at the same time, they can be a very strong management tool. If people delivering a program know that two or three years from now

[Traduction]

plus détaillés dans le Budget des dépenses quant à l'efficacité des programmes. Par exemple, nous pourrions facilement fournir au Comité une liste des évaluations terminées, la même que nous avons déjà remise au Comité des comptes publics ainsi qu'à la Bibliothèque du Parlement. Je propose au Comité de s'intéresser de plus près aux plans d'évaluation des divers ministères afin de centrer leur attention sur des questions d'intérêt particulier. Notre bureau pourra faciliter la tâche au Comité s'il désire se procurer ces plans, et nous serons également prêts à en discuter avec vous.

L'évaluation n'est pas une activité facile. En fait, c'est une activité assez récente. L'évaluation organisée est en vigueur depuis seulement 10 ans, contrairement à la vérification qui, elle, existe depuis plus de 100 ans. Au cours de ces 10 ans, nous avons fait des progrès remarquables, non seulement au plan de la qualité des évaluations, mais aussi dans la façon où nous les avons institutionnalisées. Je ne voudrais pas avoir l'air de me vanter, mais notre modèle d'évaluations officielles fait actuellement l'objet d'un examen dans plusieurs pays, et surtout dans ceux du Marché commun européen. Toutefois, il reste encore beaucoup à faire. Au début, nous avons acquis de l'expérience grâce à des moyens modestes et en suivant une démarche timide. Nous n'avons pas préconisé les évaluations portant sur des programmes trop importants ou trop de questions à la fois, car nous ne savions pas exactement procéder, au début des années 80. Cependant, depuis lors, nous avons acquis suffisamment d'expérience et de maturité pour nous pencher sur les programmes de plus grande envergure et sur les questions de plus grande importance, c'est-à-dire ceux qui sont le plus susceptibles d'intéresser les parlementaires et la haute direction. L'évolution de la sociologie dans notre pays, et aussi dans le monde entier, nous incite à favoriser une plus grande participation des intervenants pour définir les questions d'évaluation, de sorte que tous aient l'impression de prendre part au processus. La participation accrue des intervenants risque, aux yeux de certains, de compromettre le principe d'objectivité et nous en sommes très conscients. Pour certaines personnes, les évaluations des ministères risquent d'empiéter sur l'objectivité d'une personne. Pour notre part, nous estimons que les évaluations faites par des gens entièrement indépendants et qui n'ont aucun rapport avec les programmes ou les ministères en cause laissent à désirer. J'espère que nous avons des moyens de contrôle ou que nous sommes en mesure de remettre en question le processus d'évaluation. Toutefois, j'avoue que nous n'avons pas joué ce rôle suffisamment bien, mais nous ferons mieux à l'avenir. Nous ferons peut-être appel à des observateurs indépendants pour examiner le processus. Nous mettrons au point des compétences et des méthodes d'évaluation afin d'optimiser au maximum l'évaluation des ressources. Il est possible de concevoir une méthodologie intelligente qui permette d'économiser les ressources nécessaires à une bonne évaluation. Nous insisterons pour obtenir un plus vaste éventail de points de vue sur les renseignements fournis par l'évaluation.

Nous voulons inciter les ministères à établir, dès la mise en œuvre d'un programme, des critères de réussite. Ces derniers sont inhérents au processus d'évaluation mais, en même temps, ils peuvent se révéler un excellent outil de gestion. Si les gens qui appliquent un programme savent qu'ils feront l'objet d'une

[Text]

they will be measured, they may start to behave accordingly at the outset.

I think we have a very solid future ahead of us. It will not be easy and it will be a lot of work. I think our approach is in tune with times. The approach to evaluation is being viewed at the moment in view of PS 2000. I also think it is in line with what Mrs. Chelimski was saying when she appeared before you. I think it is in line with the transition documents and with what the United States has said about the application of having more evaluation done within the department. People in departments who run the program are the ones who know what has to be done, what kind of changes should be implemented and what kind of impact they will have on the population.

Mr. Chairman, I said that my opening statement would be short and I may already have over extended your hospitality.

Senator Marsden: Mr. Leclerc, you referred to the list of evaluation studies. We have one here as of May 15, 1990. Is that the list you said could be provided to the committee?

Mr. Leclerc: Yes.

Senator Marsden: I notice that the evaluations in this list are not dated. Is this a list of evaluations completed during 1990, or what is the timing?

Mr. John Mayne, Director, Evaluation Policy, Office of the Comptroller General: The bulk of those studies was completed in the 1989-90 fiscal year. A few of them might have been completed earlier than that. Sometimes it takes some time to have them approved by the manager of the department.

Senator Marsden: I ask the question because obviously the interval between evaluation and a program change has to be seen in terms of some kind of time frame. Why do you not put the dates on when you issue this list?

Mr. Mayne: For the most part the dates are 1989-90.

Senator Marsden: What about the month?

Mr. Mayne: I think we could do that.

Senator Marsden: It may sound trivial but, on the other hand, if you are thinking of making information useful to parliamentarians that would be useful.

I want to come back to the more general point you raised about providing accountability information not only to senior management but also to parliamentarians. You made some very helpful comments in that regard.

Part IIIs of the Estimates, of course, are the principal vehicles for reporting as far as Parliament and the public are concerned. What is your own view of Part IIIs? Do you think they meet the needs for accountability information? If not, what would you do to change the Part IIIs?

Mr. Leclerc: I wish those who made up the Part IIIs were here to answer the question.

[Traduction]

évaluation d'ici deux ou trois ans, ils commenceront sans doute à agir en conséquence dès le début.

À mon avis, nous avons un très bon avenir devant nous. Ce ne sera pas facile et il y aura beaucoup de travail. Notre démarche est tout à fait d'actualité. On envisage actuellement d'appliquer notre stratégie d'évaluation à l'initiative Fonction publique 2000. J'estime également qu'elle est compatible avec les propos qu'a tenus M^{me} Chelimski lorsqu'elle a comparu devant votre Comité. Cette démarche va dans le sens des documents de transition et des déclarations des États-Unis au sujet de la nécessité d'accroître les évaluations au niveau ministériel. Les fonctionnaires chargés d'appliquer les programmes savent ce qu'il faut faire, quelles modifications mettre en vigueur et quelle incidence ces dernières auront sur la population.

Monsieur le président, j'ai dit que mon allocution d'ouverture serait brève et j'ai peut-être déjà abusé de votre générosité.

Le sénateur Marsden: Monsieur Leclerc, vous avez parlé de la liste des études d'évaluation. Nous en avons une, en date du 15 mai 1990. Est-ce bien celle que vous comptiez fournir au Comité?

M. Leclerc: Oui.

Le sénateur Marsden: Je remarque que les évaluations figurant sur cette liste ne sont pas datées. S'agit-il de la liste des évaluations terminées au cours de l'année 1990 ou de quelle période parle-t-on?

M. John Mayne, directeur, Politique d'évaluation, Bureau du Contrôleur général: La majorité de ces évaluations ont été terminées au cours de l'année financière 1989-1990. Quelques-unes ont peut-être été achevées un peu avant. Il faut parfois un certain temps avant qu'elles ne soient approuvées par la direction du ministère.

Le sénateur Marsden: Je pose la question parce qu'il existe manifestement des délais entre le moment où l'évaluation a lieu et celui où le programme est modifié. Pourquoi ne pas indiquer les dates sur la liste lorsque vous la publiez?

M. Mayne: Il s'agit pour la plupart d'évaluations faites en 1989-1990.

Le sénateur Marsden: Pourquoi ne pas indiquer le mois?

M. Mayne: Je suppose que nous pourrions le faire.

Le sénateur Marsden: Cela peut vous paraître futile mais, par contre, si vous souhaitez rendre ces renseignements utiles aux parlementaires, voilà une bonne façon de le faire.

J'en reviens à la question plus générale que vous avez soulevée au sujet de la nécessité de fournir des renseignements fiables non seulement à la haute direction, mais aussi aux parlementaires. Vous avez fait des observations très utiles à ce sujet.

Les parties III du Budget des dépenses constituent bien entendu la principale source d'information à l'intention du Parlement et du public. que pensez-vous des parties III? À votre avis, répondent-elles aux besoins de renseignements en vue de rendre compte des activités? Au cas contraire, que proposez-vous pour modifier les parties III?

M. Leclerc: J'aurais aimé que les responsables de l'élaboration des parties III soient présents pour répondre à la question.

[Text]

I think Part IIIs are an essential piece of documentation because, instead of offering only long tables of numbers they give narratives. Part IIIs have not been around for a very long time. It takes a while to learn how to communicate in a narrative sense and I think that is what they have been trying to do.

People involved in making up the Part IIIs are involved in a very tightly scheduled process. I think they would admit that they have not had the time to edit or to go back to the departments and ask questions so that the text would be more useful and more informative and to try to adhere to the general guidelines that have been issued about how to do Part IIIs.

I am told that, starting this year, they will be doing some kind of an examination of a set of Part IIIs. They will go over the quality or the lack of it and, instead of trying to deal with all of the departments, they will do a sampling. They will go back to the department and negotiate some changes. I think you will see improvements in Part IIIs. As a matter of fact, I am very encouraged that they are doing that because, so far as I am concerned, I would like to see more reporting on effectiveness than there is at the moment.

I know that you people do not have much time to read evaluation reports, but you should try to get the gist of these reports. I think you want to know that someone is minding the store appropriately, and that is a very valid inquiry that you may have.

Part IIIs are very much a departmental report, like an annual report of a department, so we are going to work hard to convince the officials that they should be more useful along the effectiveness line.

The Chairman: Would you allow me a supplementary question?

Senator Marsden: Yes.

Le président: Concernant la partie trois de l'évaluation, est-ce que vous pensez que si l'on indiquait davantage le travail des ministères à l'intérieur des programmes d'évaluation, ce que l'on ne fait pas tout à fait, et dans des termes qu'on pourrait mieux comprendre, peut-être que l'on intéresserait davantage le public à savoir ce qui se passe au gouvernement. On a évidemment un paquet de publications concernant les chiffres des budgets, et les prévisions budgétaires de l'auditeur général. Le public en général ne sait pas qu'il se fait du travail sur l'évaluation des programmes. Je pense que cela serait peut-être un bon médium pour que le public sache ce qui se fait.

M. Leclerc: Si vous me le permettez je ferai un commentaire sur cette observation très intéressante. Je suis entièrement d'accord avec l'idée de rapprocher le produit de l'évaluation de tous les Canadiens. Il n'y a aucune raison pour que cela ne se fasse pas. D'ailleurs, les Canadiens ont commencé, d'après mon observation, à s'intéresser davantage à la substance des programmes. Je pense que pour un bon bout de temps les Canadiens étaient plutôt intéressés à l'intégrité, à la probité, à

[Traduction]

À mon avis, les parties III constituent une documentation essentielle en raison des narratifs qui accompagnent les longs tableaux de chiffres. Les parties III n'existent pas depuis très longtemps. Il faut un certain temps pour apprendre à fournir des renseignements de façon narrative et je pense que c'est l'objectif poursuivi dans ce document.

Les gens qui s'occupent de l'élaboration des parties III sont tenus de respecter des délais très stricts. Ils admettront volontiers qu'ils n'ont pas eu le temps de vérifier tous les renseignements ou de recontacter les ministères pour leur poser des questions, de façon que le texte soit plus utile et plus complet et afin de se conformer aux lignes directrices générales relatives à la préparation des parties III.

D'après mes renseignements, à compter de cette année, on doit procéder à un examen d'une série de parties III. Les responsables examineront la qualité ou les lacunes de ce document et, au lieu d'essayer de surveiller tous les ministères, ils feront un échantillonnage. Ils consulteront les autorités ministérielles et négocieront certains changements. Vous constaterez une amélioration des parties III. En fait, cette initiative me paraît fort positive car, jusqu'ici, j'estime que l'on n'a pas fourni suffisamment de renseignements sur l'efficacité des programmes.

Je sais que les sénateurs n'ont pas beaucoup de temps pour lire les rapports d'évaluation, mais je vous conseille d'essayer d'en saisir l'essentiel. Il importe que vous sachiez que quelqu'un tient la barre convenablement et il est tout à fait normal que vous vous posiez des questions à ce sujet.

Les parties III sont plus ou moins des rapports ministériels semblables aux rapports annuels, et nous allons faire tout notre possible pour convaincre les fonctionnaires de fournir des renseignements plus utiles quant à l'efficacité de leurs programmes.

Le président: Me permettez-vous de poser une question supplémentaire?

Le sénateur Marsden: Oui.

The Chairman: Concerning Part 3 of the evaluation, do you think that, if the work the departments do within the evaluation programs were more fully reported, something that does not really occur, and in terms that could be more easily understood, the public might perhaps be interested in knowing what is going on in government. We of course have a lot of publications concerning budget figures and budget estimates from the Auditor General. The general public is not aware that program evaluation work is being done. It seems to me that that might perhaps be a good way for the public to know what is being done.

Mr. Leclerc: If I may, I would like to comment on that very interesting observation. I wholeheartedly embrace the idea of making evaluation findings available to all Canadians. There is no reason that that should not be done. Furthermore, from what I have observed, Canadians have begun to take a greater interest in the substance of programs. It seems to me that, for some time now, Canadians have been quite interested in the integrity and soundness of all these monetary virtues and in ensuring that no one makes off with the petty cash, as it were.

[Text]

toutes ces vertus monétaires pour s'assurer que personne ne se sauvait avec la petite caisse pour ainsi dire.

On voit dans les débats publics des Canadiens très moyens qui vont maintenir un discours assez intéressant sur la substance des programmes. On a beaucoup à faire pour communiquer la substance des programmes.

On voudrait que les rapports d'évaluation deviennent moins des rapports d'évaluation. Peut-être que je vais exagérer le point, si vous voulez, moins des rapports d'évaluation pour impressionner les autres évaluateurs ou plutôt des rapports pour vraiment sensibiliser les gens pour qui on a fait des évaluations.

On voudrait que les rapports soient beaucoup plus fréquents, que les rapports soient plus courts et dans un langage beaucoup plus facile. Il est possible de s'exprimer d'une façon très claire sans sacrifier l'élégance en fournissant un maximum de renseignements. Je pense qu'on a beaucoup à faire et on a l'intention de le faire.

Le président: Je vous remercie. Le sénateur Bolduc aurait une question supplémentaire à vous poser, monsieur Leclerc.

Senator Bolduc: My question relates to Senator Marsden's question concerning Part IIIs. Are these prepared by the ministries or by Treasury Board? The reason I ask the question is that previously I worked as a consultant with various ministries. I remember working for the Minister of Communications and examining proposed programs. I was struck by the fact that the material provided for information for Part IIIs consisted, more or less, of arguments in favour of an increased budget. I could not say it was an objective evaluation of the impact of the program over the last year. It consisted, more or less, of strategies and arguments although there was some objectivity related to the basic trends.

C'était vraiment pour montrer au Conseil du Trésor la nécessité du programme, son bien-fondé, son impact positif, et cetera. En un sens, tout cela, pour moi, c'est un peu des plaidoyers pour aller chercher de l'argent au Trésor. Quand le public n'a que cela dans les mains pour évaluer les programmes, cela donne une information mais il me semble que cela est insuffisant. Vous ne trouvez pas qu'il y a là quelque chose qui pourrait être amélioré? Ce n'est pas évident, vous savez, que c'est de l'information pour le Parlement. C'est surtout: quels sont les meilleurs arguments pour défendre le budget que l'on propose? Évidemment, les gens proposent toujours un peu plus que ce qu'ils reçoivent. Alors, c'est cela un peu, n'est-ce pas?

M. Leclerc: Personnellement, je ne pense pas que les parties 3 sont utilisées comme étant l'argumentation en faveur de préserver ses ressources ou d'avoir des ressources additionnelles. Cela me surprendrait. Ceux qui sont en mesure d'influencer dans ce domaine-là, c'est-à-dire à l'intérieur de la bureaucratie, ne lisent les parties 3, pas dans ce sens-là.

Il reste quand même que les parties 3, sont un document public. Il est très naturel pour un ministère de présenter sa situation dans des termes plutôt complaisants que des termes qui relèveraient, enfin, de l'autocritique.

[Traduction]

We now see in public debate average Canadians holding up their end of a fairly interesting debate on the substance of programs. I think that a great deal must be done to get the substance of programs across to them.

We want evaluation reports to become less evaluation reports. Perhaps I'm going to exaggerate the point, but what I mean is we would like the evaluation reports to be designed less to impress other evaluators than to truly sensitize the people for whom the evaluations are carried out.

We would like reports to be much more frequent; we would like them to be shorter and in a language that is much easier to understand. It is possible to express oneself very clearly, without sacrificing elegance, by providing a maximum amount of information. I believe we have a great deal to do, and we intend to do it.

The Chairman: Thank you. Senator Bolduc has a supplementary question to ask you, Mr. Leclerc.

Le sénateur Bolduc: Ma question découle de celle du sénateur Marsden concernant les parties III. Sont-elles préparées par les ministères ou par le Conseil du Trésor? Si je pose la question, c'est que j'ai déjà travaillé comme expert-conseil auprès de divers ministères. Je me souviens d'avoir travaillé pour le ministère des Communications et examiné les projets de programmes. J'ai été frappé de voir que la documentation fournie aux fins de la préparation des parties III consistait plus ou moins en arguments préconisant une augmentation budgétaire. Ce n'était pas selon moi une évaluation objective de l'incidence du programme au cours de l'année précédente. Il s'agissait, plus ou moins, de stratégies et d'argumentation, accompagnées toutefois de certains renseignements objectifs sur les tendances fondamentales.

It was really to show the Treasury Board that the program was necessary, that it was valid, that it had a positive impact and so on. In one sense, in my view, all that is really arguments designed to obtain more money from the Treasury Board. When that's all the public has with which to evaluate programs, that provides information, but it doesn't seem to me to be enough. Don't you think that something could be improved? Because it's not at all clear. You know that it is information for Parliament. The question is especially what are the best arguments to defend the budget being proposed because, obviously, people always propose a little more than what they receive. That is somewhat the case, is it not?

Mr. Leclerc: Personally, I don't think that the Part 3s are used as arguments for preserving resources or for obtaining further resources. I would be surprised if that were the case because I don't think that those who can wield influence in that area, that is within the bureaucracy, read the Part 3s, not in that way anyway.

It is nevertheless true that the Part 3s are a public document, and it is only natural for a department to present its situation in a self-serving way rather than a self-critical way.

[Text]

Je pense qu'il est possible quand même de voir à travers le style optimiste, si vous voulez, de ces présentations et de faire le partage entre le bon et le mauvais.

D'autre part, si les membres du Parlement, les députés, et cela n'est pas pour relancer un défi, mais si les membres du Parlement, si les députés, si le public en général, et, si les gens des médias mettaient au défi ce qu'on écrit dans les parties 3, s'ils lisaient les parties 3, si on posait les bonnes questions sur la substance, il y a de grosses possibilités que le texte deviendrait de plus en plus serré.

Dans la nouvelle façon de faire des choses, c'est-à-dire de retourner au ministère, ce sont les ministères qui écrivent leur texte. Comme je l'ai expliqué au sénateur Marsden, la nouvelle procédure c'est de faire ni plus ni moins qu'une vérification, un examen ou une autopsie, si vous voulez, un *post mortem* d'un certain nombre de parties 3. Ils vont commencer par les gros ministères. Ils vont retourner dans les ministères pour essayer de voir s'il n'y aurait pas une meilleure façon de présenter de l'information d'une façon plus concrète et plus objective.

Un des principes qui soutient les parties 3, c'est que justement les parties 3 ne sont pas supposées être complaisantes, comme les Anglais le disent, "self-serving". Je pense qu'ils vont s'attarder sur ce point-là.

Le sénateur Bolduc: Si vous me le permettez j'aurais une remarque à faire sur ce qui me frappe dans le gouvernement par rapport à l'entreprise privée, j'ai vécu dans les deux. Dans l'entreprise privée, je peux vous dire que la planification budgétaire c'est une phase bien importante. À ce moment-là on étudie sérieusement le budget pour l'année qui s'en vient. Après cela, le budget est approuvé, on fonctionne sur la base établie et on change des choses au besoin.

Ce que je trouve qui n'est pas clair dans le gouvernement, d'abord, évidemment, on change de gouvernement de temps en temps et ensuite de cela, les fonctionnaires changent constamment de place. Ce n'est pas comme au Canadien Pacifique où la même personne va être en fonction un sept, huit ou neuf ans et qui a le sens de la continuité. Au gouvernement cela change beaucoup. Ça roule complètement, tout le temps. Particulièrement depuis 15, 20 ans c'est effrayant. Les fonctionnaires supérieurs restaient en place deux ans, au bout de deux ans ils sont promus à un autre ministère. Franchement, comment voulez-vous être sérieux à ce moment-là?

Ce qui m'a frappé c'est qu'entre la deuxième lecture où le ministre généralement explique les principes de ce programme, il nous explique où il y a un gros malaise, et où il y a des gros maux sociaux. On donne la solution miracle qu'on a bien examinée comme étant la seule bonne solution. En conséquence, on vous présente un projet de loi. Il faut régler cela.

En deuxième lecture, on nous donne, les malaises, les bobos et les remèdes. Après cela, il y a le budget évidemment. Ce n'est pas toujours évident qu'il y a un lien entre les deux. Premièrement ce n'est pas toujours évident dans la suite logique du discours du ministre en deuxième lecture. C'est ce qui apparaît dans l'évaluation de la partie 3. On ne voit pas toujours le lien directement.

[Traduction]

However, I still think it is possible to see through the optimistic style of these presentations, as it were, and to distinguish between good and bad.

In addition, and I don't mean to be issuing a challenge here, if the members of Parliament, MPs, the general public and all the media people challenged what is written in the Part 3s, if they read the Part 3s, and if they asked good questions on their substance, it is very possible that the text would become increasingly tighter.

Under the new procedure—that is in returning to the departments, because it is the departments that write their own texts, as I explained to Senator Marsden—the new procedure is to conduct nothing more or less than an audit, an examination or an autopsy, if you will, a *post mortem* of a certain number of Part 3s. They are going to begin with the big departments, and they are going to return to the departments to try to see whether there was not a better way of presenting the information in a more concrete and more objective way.

One of the underlying principles of the Part 3s is that the Part 3s are not supposed to be self-serving. I think they are going to examine that point.

Senator Bolduc: If you permit, I have a comment rather than a question. What strikes me in government, as compared to business—and I have worked in both—is that, in business, I can tell you that budget planning is a very important phase. A very serious look is taken at the coming year. After that, the budget is approved and the company operates on the established basis. Changes are made as required.

What I find is not clear in government is that, first, governments change from time to time, of course, and public servants are constantly moved around. It's not like at Canadian Pacific, where the same person will be in a position for seven, eight or nine years, and have a sense of continuity and permanence. In government that's changing a lot. There are complete changeovers all the time. It's really quite something, and that has been particularly true in the past 15 or 20 years. Senior public servants stay in their positions for two years, and after two years they are promoted to another department. Frankly, how can you make a serious effort in those circumstances?

What struck me is that, at second reading, where the department generally explains the principles of this marvellous program and how they are going to work miracles with the program... There is a great deal of unrest. There are major social problems. We have the miracle solution; we have examined it, and it is the only sound solution. Consequently, a bill is presented. We have to look at that.

At second reading, we are told about all the unrest, the problems and remedies. After that, there is a budget, of course. And there is not obviously always a link between the two. It's not always clear that the logic of the minister's speech at second reading will appear in the Part 3 evaluation. You don't always see the link directly.

[Text]

Deuxièmement, l'année est passée, on a un rapport annuel dans lequel il n'est jamais question des résultats. Cela me frappe beaucoup. Dans l'entreprise privée, ce n'est pas comme cela. Quand Northern Telecom dit: on s'en va dans tel domaine, on s'en va dans la fibre optique et on va faire telle affaire avec et l'an prochain on va être sur le marché en Allemagne, en Australie, et cetera. Et l'année suivante, on regarde le rapport annuel et on en voit les résultats si cela a marché ou non, ou quels développements internationaux nous ont influencés ou non. Il y a une suite dans les choses. Cela n'est pas évident dans le gouvernement. Je pourrais vous donner un exemple de cela.

Une fois, j'ai lu deux documents qui s'appelaient *Document Services*, l'ensemble des services au gouvernement. J'ai lu celui de 1983, où il y avait une liste de 400 ou 500 programmes. Je comprends que cela est peut-être moins officiel que le budget. J'en ai lu un autre document, deux ou trois ans après, et je ne me reconnaissais pas. C'est encore le même nombre de ministères mais on faisait autre chose à ce moment-là. J'ai trouvé que cela était incroyable la façon dont, finalement, on se trouve à être un peu manipulé par le haut fonctionnarisme dans sa façon de présenter les activités du gouvernement. Cela n'est pas voulu, ce n'est pas à dessein. Quand je dis manipuler, je ne veux pas dire qu'ils essaient de mêler les cartes.

Il me semble que ce n'est pas toujours évident cette nécessaire cohérence entre le discours de la deuxième lecture, les estimations budgétaires et le rapport annuel. Il n'y aurait pas moyen que le contrôleur ou d'autres, essaient de nous indiquer une voie ou des façons de faire où l'on va être capable d'observer. C'est pour cela qu'on est payé, c'est pour les regarder aller. Je vous dis que cela n'est pas facile. D'abord, c'est vaste et d'autre part, les documents ne sont pas toujours à portée de main. C'est ce qui me frappe.

Mr. Leclerc: Je prends en note votre remarque, sénateur Bolduc. Sûrement vous avez des raisons de dire ce que vous dites. Si on revient à la partie 3, je pense qu'il y a des possibilités de faire mieux dans les parties 3.

Par exemple, vous avez remarqué que les parties 3, c'est un document qui est très court. Pour retenir l'attention des gens, il faut nécessairement qu'il soit court. Celui qui veut avoir plus de détail, il faut absolument qu'il s'y prenne d'une autre façon. Il peut se servir des parties 3 pour avoir le signal où les choses se passent. Je pense que dans les parties 3, on fait bien attention de résumer les activités d'un ministère sous forme de points saillants de l'an dernier. À la page suivante, vous avez les points saillants pour l'année qui vient. Peut-être que vous diriez, sénateur Bolduc, avec raison, peut-être, qu'il manque un lien entre le passé et l'avenir. C'est une question de se pencher davantage sur ces liens afin de voir si on n'aurait pas un meilleur fil à suivre, si vous voulez.

Je retiens votre remarque. Je vais la passer aux gens qui s'occupent des parties 3. Je suis bien content que vous ayez fait cette remarque d'ailleurs.

Le président: Je vous remercie, monsieur Leclerc.

Senator Marsden, we are back to you again.

[Traduction]

Second, once the year is ended, there is an annual report in which results are never discussed. That really strikes me. In private business, that's not how it works. When Northern Telecom says it's planning to enter such and such a field, or says it is going into fiber optics and it plans to do such and such with it and that next year it is going into the marketing in Germany, Australia and so on. And the following year, you look at the annual report and see the results, you see whether the plan worked or not and what international developments influenced the company or not. There is a continuity in its affairs that is not at all apparent in government. I could give you an example of that.

Once I read two documents that were entitled *Document Services*. They concerned all government services. I read the 1983 version, which contained a list of 400 or 500 programs. I can understand that that may perhaps be less official than the budget. Then I read another one two or three years later and I was lost. The same number of departments were still listed, but they were now doing something else. I found it incredible that ultimately, we're somewhat manipulated by the senior public servants in the way government activities are presented. It's not deliberate; it's not intentional. When I say intentional, I don't mean that they are trying to confuse matters.

It seems to me there is not always an obvious coherence between the speech at second reading, the budget estimates and the annual report. There is no way for the Comptroller or anyone else to try to show us one way or a number of ways of doing things which we can observe. That's what we're paid for: to go observe those things. And I can tell you that it is not always easy. First, government is a big operation, and second, documents are not always immediately available. That's what strikes me.

Mr. Leclerc: I take note of your remark, Senator Bolduc. You no doubt have reasons for saying what you are saying. If we come back to the Part 3s, it seems to me possible to do better in the Part 3s.

For example, you said that the Part 3s are a very short document. To hold people's attention, they must necessarily be short. To get more details, one absolutely has to go about it in another way. One can use a Part 3 to point out where things are happening. I think that people take care in the Part 3s to summarize a department's activities by indicating highlights from the previous year. On the following page, you have the highlights for the coming year. Perhaps you would say, Senator Bolduc, and perhaps rightly so, that there is a missing link between the past and the future. What is required is to take a close look at those links to determine whether there wouldn't be a better line to follow, as it were.

But I take note of your remark. And I'm going to pass it on to the people concerned with the Part 3s, and I am very pleased in fact that you made that remark.

The Chairman: Thank you, Mr. Leclerc.

Sénateur Marsden, vous avez de nouveau la parole.

[Text]

Senator Marsden: Thank you. I really have only two more questions. One concerns some of your comments about the experience you have gained in program evaluation. I understand that this is building up, but, as you know, the Auditor General's office has examined these program evaluations and has noted that, while if you measure by person-years, two-thirds of all the programs were evaluated over a five-year period, if you measure by expenditures, only about a quarter of the programs were evaluated over the same period. In other words, the larger programs are not being evaluated. That is of concern to us in matters such as Unemployment Insurance, where we have just passed a bill with really drastic changes, and there is no evaluation linked to that. I wonder how your office looks at this problem and whether you think departments find it too difficult to cope with evaluating large programs and whether you think they need that skill. I notice that many of your evaluations break out parts of programs, but they do not look at the whole nature of the program. Could you comment, please?

Mr. Leclerc: In some cases, a big program has to be broken up into manageable portions in order to be evaluated effectively, so you may have seen an evaluation study of a small part of a bigger whole. It is not meant to ensure that big programs are not evaluated. It is a progressive process.

I am not sure which evaluations the Auditor General was commenting on, but I do not want to conceal anything about the coverage. In the first five years, I do not think we covered more than 25 per cent. We have been in business for only ten years and at first we deliberately encouraged people to learn to do evaluations using smaller programs. What we would encourage today, as I said earlier, is to start examining larger programs. We had to start a little more modestly, so we did not achieve full coverage.

Personally, I did not find that the people were not inspired back in 1977, but it would have been a little too much to examine all programs of the government over five years. What we are proposing for the future is that we evaluate larger programs with better focus on the issues, concentrating particularly on programs that have a strategic importance attached to them. They may be part of an issue which becomes increasingly important two or three years down the road. I think we are trying to use evaluations as a strategic instrument to give more knowledge and a larger base for proper decision-making, rather than as an instrument of some kind of wall-to-wall approach where we look at everything.

Senator Marsden: I understand that. Coming back to Bill C-21, those of us who did not like that bill feel that the government's withdrawal of its contribution to the UI fund was pretty strategic. Will we ever see an evaluation of the government's contribution to Unemployment Insurance?

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Merci. J'ai deux questions supplémentaires à poser. La première porte sur vos remarques au sujet de l'expérience que vous avez acquise en matière d'évaluation des programmes. Je constate que l'on fait continuellement des progrès, mais comme vous le savez, le Bureau du Vérificateur général a examiné ces évaluations de programmes et a tiré la conclusion suivante: si l'on calcule en années-personnes, on constate que deux tiers de tous les programmes ont été évalués au cours d'une période de cinq ans, mais si l'on calcule en fonction des dépenses, il appert que 25 p. 100 seulement ont été évalués au cours de la même période. Autrement dit, les programmes de grande envergure ne sont pas évalués. Cela nous paraît inquiétant dans des domaines comme l'assurance-chômage, où nous venons d'adopter un projet de loi prévoyant des modifications fondamentales, et aucune évaluation n'est prévue à cet égard. J'aimerais savoir ce que votre bureau pense de ce problème et si, à votre avis, les ministères jugent trop difficile d'évaluer les programmes importants et s'ils devraient donc accroître leurs compétences dans ce domaine. Je remarque que bon nombre de vos évaluations portent sur certaines composantes de programme, mais rarement sur tout le programme. Qu'en pensez-vous?

M. Leclerc: Dans certains cas, un programme important doit être divisé en composantes plus faciles à évaluer, de sorte que l'évaluation porte sur une petite partie d'un tout plus important. Il ne faut pas en déduire que les programmes de grande envergure ne sont pas évalués. C'est un processus progressif.

Je ne sais pas exactement de quelles évaluations parlait le Vérificateur général, mais je n'ai rien à cacher au sujet de la portée de nos évaluations. Au cours des cinq premières années, nous avons évalué à peu près 25 p. 100 des programmes, je pense. Il n'y a que 10 ans que cette activité existe et, au départ, nous avons incité volontairement les gens à apprendre à faire les évaluations en les limitant à des programmes de moindre importance. À l'heure actuelle, comme je l'ai dit plus tôt, nous les encourageons à évaluer les programmes de grande envergure. Il nous a fallu commencer de façon modeste, de sorte que tous les programmes n'ont pas pu être évalués.

Pour ma part, je ne pensais pas que les gens n'étaient pas qualifiés en 1977, mais que la tâche aurait été trop ardue s'il avait fallu examiner tous les programmes du gouvernement au cours d'une période de cinq ans. Nous proposons à l'avenir d'évaluer les programmes de grande envergure en se penchant mieux sur les questions d'intérêt, et en mettant l'accent notamment sur les programmes qui revêtent une importance stratégique. Ils peuvent être reliés à une question générale qui prendra de plus en plus d'importance dans les deux ou trois ans qui suivent. Nous essayons d'utiliser les évaluations comme un outil stratégique qui facilite le processus décisionnel grâce à une documentation plus vaste, plutôt qu'un instrument d'évaluation globale.

Le sénateur Marsden: Je comprends. Pour en revenir au projet de loi C-21, ceux d'entre nous qui n'aimaient pas le projet de loi estiment que le retrait de la contribution fédérale à la caisse d'assurance-chômage relevait de la pure stratégie. La

[Text]

Mr. Mayne: I expect so.

Senator Marsden: But it is gone now. There is no more government contribution.

Mr. Mayne: But there will be an evaluation of the current program, and it is quite plausible that one of the alternatives will be to look at the question of government contribution.

Senator Marsden: Good.

Mr. Mayne: We are encouraging departments to look at all alternatives.

Senator Simard: Who decides which programs, or parts of programs, will be reviewed or assessed at any one time?

Mr. Leclerc: Each year we ask the departments to let us know of their evaluation plans. When we ask that question, what we hope to do is to engender a process whereby they will start discussing their programs and what they wish to evaluate. They do come back to us and tell us that they will be evaluating this or that program this year or next year or two years from now. We play a role in helping them to choose what programs to evaluate, say two years down the road, by transmitting what we know are the concerns of the Privy Council Office and Treasury Board. We do talk to these people and then we get to know what their concerns are and what programs they would like to see evaluated if they had the choice themselves. We transmit that kind of information to the department, but it is up to the Deputy Minister to decide what program will be evaluated and when, and, in many cases, what other questions will be raised.

Senator Marsden: Throughout the hearings on this subject, we have been discussing prospective evaluation. In your earlier meeting with us, you told us that the revised Treasury Board Submission Manual requires that proposals for new programs include plan results, performance targets, specifications for plans and criteria for evaluation. The general nature of my question is what happens to that prospective evaluation information. However, the specific question arises in another committee of the Senate, and I wonder if you could answer the general one in these specific terms. We have in front of us now Bill C-18, a bill to establish a Department of Multiculturalism. There is no definition of multiculturalism in it. When you go to the mother legislation, the Multiculturalism Act, there is no definition of multiculturalism in there either, and it is a little difficult to imagine how people are going to set about building programs on such shifting sand. There are hundreds of interest groups with their own concepts of what it means. So I wonder if you could discuss the question of prospective evaluation in those terms.

Mr. Mayne: I think this is certainly an area in which a lot of improvement can be made. As you said, the new Treasury

[Traduction]

contribution du gouvernement à l'assurance-chômage va-t-elle faire l'objet d'une évaluation?

M. Mayne: Je suppose que oui.

Le sénateur Marsden: Mais elle n'existe plus. Il n'y a plus de contribution fédérale.

M. Mayne: Il y aura néanmoins une évaluation du programme actuel, et il est tout à fait probable que l'une des options consiste à examiner la contribution du gouvernement fédéral.

Le sénateur Marsden: Très bien.

M. Mayne: Nous encourageons les ministères à envisager toutes les options possibles.

Le sénateur Simard: Qui décide des programmes ou des composantes de programme qui seront examinés ou évalués à tel ou tel moment?

M. Leclerc: Tous les ans, nous demandons aux ministères de nous faire part de leurs plans d'évaluation. Lorsque nous posons cette question, nous espérons déclencher un processus de discussion sur les programmes du ministère et sur ceux qu'il convient d'évaluer. Les responsables nous indiquent ensuite qu'ils comptent évaluer tel ou tel programme, cette année, l'année suivante ou deux ans plus tard. Notre rôle consiste à les aider à choisir les programmes à évaluer, disons d'ici deux ans, en leur faisant part des préoccupations du Bureau du Conseil privé et du Conseil du Trésor. Nous discutons avec les responsables, ce qui nous permet de comprendre leurs problèmes et de savoir quels programmes ils aimeraient évaluer s'ils en avaient le choix. Nous communiquons le renseignement au ministère, mais c'est au sous-ministre de décider quel programme fera l'objet d'une évaluation et à quelle date; il choisit aussi, la plupart du temps, les autres questions qui seront soulevées.

Le sénateur Marsden: Au cours de nos audiences sur cette question, nous avons discuté des évaluations prospectives. Lors de votre première comparution devant notre Comité, vous nous avez dit qu'en vertu du nouveau Guide sur les présentations au Conseil du Trésor, les propositions relatives aux nouveaux programmes doivent inclure les résultats escomptés, les objectifs de rendement, les détails des plans et les critères d'évaluation. A titre de question générale, j'aimerais savoir ce que deviennent ces renseignements concernant les évaluations prospectives. Toutefois, ma question précise concerne un autre comité du Sénat et je vous demanderais de répondre à ma question générale en en tenant compte. Notre Comité est actuellement saisi du projet de loi C-18, portant création d'un ministère du Multiculturalisme. Le projet ne renferme aucune définition du multiculturalisme. Si l'on consulte la loi principale, la Loi sur le multiculturalisme, il ne s'y trouve aucune définition non plus du multiculturalisme et il est difficile de concevoir comment les responsables vont élaborer des programmes en évoluant sur un terrain aussi mouvant. Il existe des centaines de groupes d'intérêts qui ont leur propre idée du sens de ce terme. J'aimerais donc que vous nous parliez de l'évaluation prospective en tenant compte de ce qui précède.

M. Mayne: Il s'agit sans aucun doute d'un domaine où il reste beaucoup à faire. Comme vous l'avez dit, le nouveau

[Text]

Board Submission Manual has that requirement. Our revised policy, which we hope to get out soon, complements that with the same kind of requirement that programs should have success criteria available for them. From an evaluation perspective, they would obviously serve to focus issues for future evaluation and, indeed, to trigger the collection of appropriate data so that they can get answers to the questions that are part of the setting up of a program. What should happen is that in the approval process regarding programs, questions are asked about what the program is all about, what it is trying to accomplish and so on. Departments are challenged to provide answers, to agree that at some future date they will evaluate or provide evidence that the programs are accomplishing what they are intended to do.

Senator Marsden: But what if they never define their terms? Are you saying that if we were to ask the relevant official responsible for multiculturalism to show us his prospective evaluation plans, that person should be able to produce them now?

Mr. Mayne: I do not know about that particular case, but if a department has not yet established its programs, it will not have an evaluation plan for them. As it develops its programs, I would think that that would develop. We would hope to be working with them to develop an evaluation plan.

The developing of the evaluation function in a new department sometimes takes time. Your perspective is sort of the worst case scenario, in terms of things not being in place, as opposed to a department with a program that has an existing evaluation function. In such a case as that, there are many more mechanisms in place to get at the sorts of issues you are addressing.

Senator Marsden: But these are old programs in a new department and we still do not know what any of it means. It seems to me to be a case for prospective criteria to be established. It is astonishing that legislation can be drafted, either deliberately or unintentionally, in a sloppy way.

Mr. Leclerc: If I may add to what Mr. Mayne has just said, the process of evaluation that we are promoting attempts to generate in the department a culture of performance indicators. We are fully aware of the limitations of performance indicators that tend to oversimplify some rather complex social issues. Nevertheless, we think that the program managers are ready now to consider a set of criteria that will tell them when they have done a good job.

I do not think that these criteria are along the lines of "I have done a good job when I have spent all the money allocated to me." I think they go beyond that. I think there is a greater interest generated in the new accountability regime. The accountability regime the government is trying to instill in people is one based on results, on the impact on clientele. We are now asking people when and how they know that they have made a difference out there.

[Traduction]

Guide sur les présentations au Conseil du Trésor prévoit cette exigence. Notre nouvelle politique, qui doit être publiée sous peu, complète ce guide puisqu'elle exige que les programmes prévoient des critères de réussite lorsqu'ils sont présentés. Du point de vue de l'évaluation, ces critères serviront manifestement à définir les questions en vue des évaluations futures et, en fait, à déclencher la collecte de données pertinentes de façon à obtenir des réponses aux questions inhérentes à l'élaboration d'un programme. Normalement, au cours du processus d'approbation des programmes, on se pose des questions au sujet de la teneur du programme, des objectifs qu'il poursuit et ainsi de suite. Les ministères sont appelés à fournir des réponses, à accepter d'effectuer une évaluation à une date ultérieure ou de fournir des preuves que les programmes atteignent bien l'objectif visé.

Le sénateur Marsden: Que se passe-t-il si les modalités ne sont jamais définies? Êtes-vous en train de dire que, si nous demandions au fonctionnaire compétent chargé du multiculturalisme de nous fournir ses plans d'évaluation prospective, il serait en mesure de les produire maintenant?

M. Mayne: Je ne sais pas ce qu'il en est dans ce cas précis, mais si un ministère n'a pas encore établi ses programmes, il ne disposera pas de plans d'évaluation à leur égard. Ces plans sont censés être élaborés en même temps que les programmes. Nous espérons collaborer avec le ministère à la préparation d'un plan d'évaluation.

La création de la fonction d'évaluation prend parfois du temps dans un nouveau ministère. L'exemple que vous présentez est peut-être un cas extrême, dans la mesure où aucun système n'est encore en place, par opposition à un ministère qui applique un programme en s'étant déjà doté d'une fonction d'évaluation. Dans ces cas-là, il existe bien d'autres mécanismes pour trouver des réponses aux questions que vous soulevez.

Le sénateur Marsden: Mais il s'agit d'anciens programmes confiés à un nouveau ministère et nous ne savons toujours pas à quoi cela correspond. A mon avis, il convient dans ces cas-là d'établir des critères d'évaluation prospective. Il est étonnant qu'on puisse rédiger un projet de loi, délibérément ou non, avec négligence.

M. Leclerc: Je voudrais ajouter quelques mots à ce que vient de dire M. Mayne. Le processus d'évaluation que nous préconisons vise à créer dans un ministère une culture des indicateurs de rendement. Nous sommes parfaitement conscients des limites de ces indicateurs qui ont tendance à simplifier à l'extrême des questions sociales assez complexes. Néanmoins, les gestionnaires de programmes sont désormais prêts à envisager une série de critères qui leur permettront de savoir s'ils ont fait du bon travail.

À mon avis, ces critères ne consisteront pas à se dire: «J'ai fait du bon travail puisque j'ai dépensé tous les fonds qui m'ont été alloués.» Ils sont plus approfondis. Le nouveau régime d'obligation de rendre compte suscite un vif intérêt. Le régime d'imputabilité que le gouvernement s'efforce de faire adopter est relié aux résultats des programmes et à leur incidence sur la clientèle. Nous demandons désormais aux gens de quelle façon et à quel moment ils se rendent compte que leurs programmes ont eu des répercussions.

[Text]

This is a new culture, believe me. It will not come into being overnight, but I think we are going in the proper direction. I think we are using the proper procedure at the moment to generate that culture. I am not sure of how long it will take, but I know that in some areas it seems to be developing earlier than expected. Once people on the front line are held more responsible, you seem to get results. Sometimes they are the ones who know better how to dispense a government service than people who write the procedures up here.

However, the notion of having procedures written from the centre is not to be neglected, either. We have to have a little of that in order to put in place a policy based on national standards so that everyone is treated equally.

I think the dialogue in which we are engaged, which formalizes or institutionalizes, if you wish, the notion of performance indicators, along with our new proposed policy, has room for that. If so, I think that the substance of government programs will be dealt with in a more convincing manner. I am hopeful and, in fact, am confident that it will work.

Le président: Monsieur Leclerc, j'ai ici une question qui a été établie par notre chercheur, et c'est dans le domaine de l'évaluation dont nous parlons à l'heure actuelle.

Votre département, celui du Contrôleur général, ne semble pas exercer sur les ministères et organismes un contrôle semblable à celui qui est exercé, pour revenir à l'argument qu'a invoqué le sénateur Bolduc, par un contrôleur travaillant dans l'entreprise privée, ou même dans un ministère.

Le comité a entendu le témoignage d'un représentant, et vous avez peut-être eu l'occasion de lire ce témoignage, un représentant de l'Agence de contrôle des opérations financière des États-Unis, qui s'appelle le *United States General Accounting Office*, qui, comme vous le savez, est dirigé par un contrôleur général, et qui réalise un grand nombre d'évaluations de programmes pour les comités du Congrès. Y a-t-il des changements qui pourraient être apportés à votre mandat afin de vous aider à exercer un plus grand contrôle dans ce domaine, et en vous permettant, par exemple, de répondre aux demandes d'évaluation provenant des comités parlementaires?

Alors, en fait, la question est: Est-ce que vous pensez que vous avez en main les pouvoirs nécessaires pour, non seulement établir des critères pour les évaluations, mais aussi pour exercer un contrôle réel, si je comprends bien les témoignages entendus de votre part lorsque vous êtes venu la première fois comme témoin, c'est que, si un programme n'est pas valide, ou ne fonctionne pas bien, ou il y a des problèmes quelconques, ce n'est pas de vos affaires de dire au ministère quoi faire avec. C'est le ministère lui-même qui décide. Alors, comme contrôleur, est-ce que à ce point de vue-là, vous ne contrôlez pas beaucoup?

M. Leclerc: Quand ils ont créé le poste de contrôleur général, je ne crois pas qu'ils avaient à l'esprit, c'est mon avis, d'émuler les fonctions qu'un contrôleur dans une grande société du secteur privé, enfin de limiter ces fonctions-là. Je ne pense pas que c'était le cas.

[Traduction]

Il s'agit d'une nouvelle culture, croyez-moi. Les choses ne changeront pas du jour au lendemain, mais nous sommes engagés dans la bonne voie. Nous utilisons la procédure qui convient à l'heure actuelle pour créer cette culture. Je ne sais pas combien de temps cela prendra, mais je sais que dans certains secteurs, les choses évoluent plus rapidement que prévu. Une fois que le personnel de première ligne est tenu de rendre plus de comptes, on semble obtenir des résultats. Parfois, il est mieux placé pour savoir comment offrir un service gouvernemental que les responsables de l'élaboration des procédures.

Toutefois, il ne faut pas non plus négliger l'importance d'un processus centralisé d'élaboration de procédures. C'est nécessaire si nous voulons mettre en place une politique fondée sur des normes nationales permettant à tous d'être traités sur un pied d'égalité.

Le dialogue dans lequel nous nous sommes engagés, qui vise à officialiser ou à institutionnaliser, pour ainsi dire, le principe des indicateurs de rendement, ainsi que notre nouveau projet de politique, nous permettra d'atteindre ce but. Dans ce cas, nous pourrions examiner de façon plus convaincante le fond des programmes du gouvernement. C'est ce que j'espère et, en fait, je suis convaincu que le système donnera des résultats.

The Chairman: Mr. Leclerc, I have here a question that was prepared by our research officer, and it concerns the field of evaluation which we are not discussing.

Your department, the Office of the Comptroller General, does not seem to exercise a form of control over the departments and agencies that is similar to that exercised, to return to the argument raised by Senator Bolduc, by a comptroller working in private business, or even in a department.

The committee has heard evidence from representatives—and you may have had the opportunity to read that evidence—from one representative in particular from the United States General Accounting Office, which, as you are aware, is headed by a comptroller general and which conducts a large number of program evaluations for the Congressional Committee. Are there any changes that could be made to your mandate to assist you in exercising greater control in this area and to enable you, for example, to respond to requests for evaluation from parliamentary committees?

So, then, the question is: Do you think you now have the powers you need not only to establish evaluation criteria, but also to exercise real control? If I correctly understood the evidence you gave when you appeared before us for the first time, it was to the effect that, if a program is not valid, it does not work properly, or there are problems of some kind, it is not your business to tell the department what to do with it. It is up to the department itself to decide. So, as Comptroller, do you in fact not control very much in this regard?

Mr. Leclerc: When Parliament created the position of Comptroller General, I don't believe it was its intention, and this is my opinion, to emulate the duties of a comptroller in a large private sector corporation or to limit those duties. I don't think that was the case.

[Text]

Je pense que, en grande partie, le bureau du contrôleur général avait été créé parce que le vérificateur général, dans les années 1975-1976-1977, avait remarqué, avait déploré, d'ailleurs l'absence d'un système formel de contrôle au sein des ministères.

Le vérificateur général avait observé que, dans les ministères, on est vraiment mal équipé pour faire de la gestion financière. C'est ce qui l'a amené à dire, à un moment donné, que les finances du gouvernement sont hors contrôle. Vous vous souvenez de la remarque.

Le président: C'était J.B. Macdonald dans le temps, qui était auditeur général.

M. Leclerc: Oui, c'est éa. Alors, ce qu'ils ont fait c'est que, en réponse, une des réponses à ces remarques-là, ce fût la création du bureau du contrôleur général dont le but principal, vous imaginez quelle sorte de système de contrôle financier serait approprié pour l'installer dans les ministères.

Je ne pense pas qu'ils avaient à l'esprit que le contrôleur général s'approprierait la responsabilité de contrôler les activités et les programmes et les finances des ministères. Ce qu'ils attendaient du contrôleur général c'est que le contrôleur général voit à ce que les ministères soient équipés pour contrôler la trésorerie, pour rendre compte, pour vérifier, pour évaluer, et cetera, pour développer des systèmes d'information de la gestion financière. C'est ce que le bureau du contrôleur général a fait à date.

À mon avis, étant donné que le mandat du bureau du contrôleur a assez bien répondu à ce genre de défi, et en face des changements qui sont en train d'être effectués dans la structure du gouvernement, tout l'esprit de Fonction publique 2000, remet, ou renforce les pouvoirs des ministères, pour les rendre plus autonomes, si vous voulez, pour les rapprocher de la clientèle, et en même temps les rendre plus comptables, et plus responsables. Je pense que, faire un changement au mandant du bureau du contrôleur général dans la direction de lui donner plus de pouvoirs, un contrôle plus direct, je pense que ce serait aller un peu à contre courant.

D'autre part, nous nous sommes donnés des instruments pour pouvoir, - c'est difficile de choisir les mots justes ici, - pour pouvoir faire pression auprès des ministères pour vraiment qu'ils installent ces systèmes de contrôle, ces systèmes de revue, qu'ils en comprennent l'esprit et puis qu'ils s'en servent, pas pour faire plaisir au Conseil du Trésor ou au bureau du contrôleur général, mais tout simplement au nom d'une bonne gestion financière.

Alors, on fait un travail de missionnaire. On surveille ce qu'ils font pour se donner des normes, on a distribué un document sur les normes d'évaluation, par exemple. On sait quand un ministère maintient une bonne fonction d'évaluation. On sait quand ils font des bonnes études. On a des normes pour pouvoir faire le test de ces choses-là. Une fois par année on fait une appréciation de l'état des choses dans les ministères, que l'on envoie au président du Conseil du Trésor. Les gens du gouvernement qui dispense les ressources, peut-être il y aurait lieu que ces gens-là s'intéressent davantage à l'évaluation de programmes pour voir si les ministères font bien les évaluations, s'ils savent comment démontrer leur performance. Si on

[Traduction]

I do think that the Office of the Comptroller General was established, in part, because, in 1975, 1976 and 1977, the Auditor General had observed and criticized the absence of any formal control system within the departments.

The Auditor General observed that the departments were really poorly equipped to carry out financial management. That's what caused him to say at one point that the government's finances were out of control. You remember that remark.

The Chairman: J.B. Macdonald was the Auditor General at that time.

Mr. Leclerc: That's right. Well, one of the responses to that remark at the time was the creation of the Office of the Comptroller General, the main purpose of which . . . You can imagine what kind of financial control system would be appropriate to introduce in the departments.

I think they had in mind that the Comptroller General would take over responsibility for controlling the activities, programs and finances of the departments. What they expected from the Comptroller General was that the Comptroller General would ensure that the departments were equipped to control their finances, to report, to audit, to evaluate and so on, to develop financial management information systems. That's what the Office of the Comptroller General has done to date.

In my view, since the mandate of the Office of the Comptroller General has responded fairly well to this kind of challenge and in light of the changes which are being introduced in the government structure, the entire spirit of Public Service 2000 confers or reinforces the powers of the departments to make them, that is the departments, more autonomous, as it were, to bring them closer to the clientele and make them more accountable and more responsible. I think that making a change to the mandate of the Office of the Comptroller General to give it more power, more direct control, would be to go a little against the grain.

Furthermore, we have acquired the instruments to be able to—I find it difficult to choose the right words here—press the departments so that they really introduce these control systems, this review system, the spirit of which they understand, and then to use them, not just to please the Treasury Board or the Office of the Comptroller General, but simply for the sake of sound financial management.

So we are doing missionary work; we are overseeing what they do to establish their own standards. We have distributed a document on evaluation standards, for example. We know when departments have a good evaluation function, and we know when they conduct good studies. We have standards to enable us to test these things. Once a year, we conduct an assessment of the state of affairs in the departments and send it to the President of the Treasury Board. Perhaps the government people who allocate resources should take a greater interest in program evaluation in order to determine whether the departments are conducting the evaluations correctly and to learn how to demonstrate their performance. If we only have

[Text]

à les ressources seulement sur les démonstrations de performance, il y aurait beaucoup plus d'évaluations qu'aujourd'hui.

Alors, nous, notre rôle c'est de s'assurer que les ministères soient bien organisés pour faire de l'évaluation. Je ne pense pas que l'on ait besoin davantage, que l'on ait besoin de changer le mandat pour faire cela, à mon avis. Ce qu'il faut faire c'est peut-être convaincre les gens qui sont intéressés, y inclus les parlementaires, d'élargir ou d'approfondir leur curiosité, mettre au défi les gens qui maintiennent des programmes, et cetera.

Le président: Merci. Le sénateur Bolduc, et le sénateur Simard.

Le sénateur Bolduc: Je voudrais laisser la parole au sénateur Simard.

Le sénateur Simard: Je préfère réfléchir sur les paroles de M. Leclerc, et plus tard en réunion je répondrai là-dessus.

Le sénateur Bolduc: Moi, ce qui m'a frappé, monsieur Leclerc, c'est que l'on a fait une étude de cela, et nous avons eu un certain nombre de réunions, puis l'emphase est beaucoup mise, là, autrement dit, ce que le gouvernement a fait c'est qu'il a créé une autre profession que vous savez *Programme Evaluator* enfin bon. Alors, c'est plus de l'évaluation de gestion de programmes que vous faites que de l'évaluation de programmes, d'après moi.

Je n'ai rien contre cela, mais je note que 400 personnes qui font cela dans le gouvernement, des cadres intermédiaires ou, enfin, relativement senior, qui gagnent sans doute autour de 50 000 \$ par année. Il y en a 400. Tout cela c'est pour alimenter les sous-ministres. Donc, cela reste une fonction interne. C'est pour améliorer la gestion que sont faites ces choses-là. Je n'ai rien contre cela, mais, le problème que je me pose, je dis on a mis là-dedans 20 millions de dollars pour ajouter à ce que l'on appelait autrefois cela de la planification, et, après cela, on l'a appelé le PBS. Mais, tout cela, c'est toujours des fonctions de management, internes, de gestion, donc, c'est le fonctionnarisme lui-même le haut-fonctionnarisme qui se nourrit davantage pour être plus en mesure d'informer les ministres. Cela me laisse sur mon appétit comme parlementaire, parce que j'ai été fonctionnaire longtemps, et je suis bien conscient de ces choses-là. J'en ai fait beaucoup de cela. Comme parlementaire, je vous dis que ce n'est pas sûr, que l'on a ce dont l'on a besoin. C'est ce que l'on appelle le monstre gouvernemental d'aujourd'hui avec 1 000 programmes différents, 100 milliards de dépenses, c'est inquiétant, de regarder cela aller. Je ne trouve pas que nous les parlementaires, on est outillé d'une façon fantastique pour remettre en cause les choses là-dedans, parce que vous savez, en arrière de ces 1000 programmes-là, il y a de "pressure group" partout. Il y a la société faite de "pressure group" et tout ce monde-là, évidemment, demande des faveurs et des bénéfices, de sorte que le gouvernement agit, et les hauts fonctionnaires probablement eux aussi réagissent. Puis ils font un petit programme ici. Alors, il y a une gang qui reçoit des cadeaux, des "goodies". Puis, il y a une gang de "losers" dans cela, puis cela, c'est nous autres, c'est-à-dire la majorité silencieuse, qui est pantouse, qui se fait avoir à chaque fois. On se fait avoir, on paie l'impôt sur le revenu, on donne des gadgets à un, des gadgets à l'autre.

[Traduction]

the resources to demonstrate performance, we will have many more evaluations than we do today.

So our role is to ensure that the departments are well organized to conduct the evaluation. I don't think we need any more, or rather that we need to change the mandate to do that, in my view. What should be done, is perhaps to convince the people who are interested, including the parliamentarians, to take a broader or deeper interest, to challenge the people who maintain the programs, and so on.

The Chairman: Thank you. Senator Bolduc, then Senator Simard.

Senator Bolduc: I would like to give the floor to Senator Simard.

Senator Simard: I would prefer to think about Mr. Leclerc's remarks and respond to them later on in the meeting.

Senator Bolduc: What strikes me, Mr. Leclerc, is that we conducted a study on this, and we had a certain number of meetings, and the emphasis was very much . . . In other words, what the government did is to create another profession, that of "Program Evaluator". So, as far as I can see, you are more concerned with the evaluation of program management than the evaluation of programs.

I have nothing against that, but I see that there are 400 persons who do this in government, middle managers or, in fact, relatively senior managers, who no doubt earn around \$50,000 a year. There are 400 of these people. All that is there to support the deputy ministers. In other words, this is an internal function designed to improve the management of these things. I have nothing against that, but the problem I see is that we have spent \$20 million to add to what used to be called planning. And, after that, the department was called the TBS. But all that is still management, internal management functions and so it is the bureaucracy that goes even further so as to be in a better position to inform the ministers. However, that leaves me unsatisfied as a parliamentarian, because I was a public servant for a long time, and I am very familiar with these matters, because I was involved in them for a long time, but, as a parliamentarian, I can tell you it is not at all certain . . . We have what we need, so much so that today we have what we call a monster of government with 1,000 different programs, \$100 billion in expenditures. It's disturbing to see all that go. I don't feel that we parliamentarians are equipped in a fantastic way to re-think all these things because, you know, behind those 1,000 programs, there are pressure groups everywhere. There is a whole society of these pressure groups and all these people of course ask for favours and benefits. As a result, the government reacts, and the senior public servants probably react as well. Then they set up a little program. Then there are those that get the gifts, the goodies. Then there are the losers in all that, and the losers are us, the silent majority, who are duped, who are also taken for a ride—we're taken for a ride with the income tax—they give gadgets to one, gadgets to another. Lastly, the political process is a mass of pressure groups, each of which acts out of its own self-interest, and the loser is generally the consumer, the taxpayer.

[Text]

Finale­ment, le processus politique, c'est une masse de *pressure groups* qui viennent chercher chacun pour eux, et les "losers" en gé­néral, c'est le consommateur, le contribuable. Les gens avan­tagés sont dans les programmes, des fois ce sont les par­le­men­taires qui sont enga­gés, des fois ce sont d'autres. En tout cas il y a mille programmes. Et c'est cela que je trouve inquié­tant que per­sonne soit outillé, parmi les par­le­men­taires, que cha­cun jouerait son rôle et qui regarderait cette immense machine-là et qui dirait, Une minute, où va-t-on avec cela, parce que, tous les postulats en ar­rière des 1 000 programmes, savez-vous ce que c'est, c'est que les quatre cinquième du temps, en tout cas, c'est que le marché ne règle pas les problèmes.

L'entreprise et la collaboration entre les gens qui font des contrats entre eux autres, et cetera, tout le système de l'entre­prise cela ne règle pas les problèmes. Le fonctionnarisme est mieux placé pour les régler dans le domaine des télécommuni­cations, dans le domaine de l'énergie, dans le domaine du transport, tout l'appareil gouvernemen­tal. Cela c'est un postu­lat inquié­tant de dire que le marché ne règle pas les choses, mais que les fonctionnaires vont les régler. Puis, là, je me dis: On est mal outillé nous autres pour questionner cela, pour savoir si c'est vrai cela, le postulat, de sorte que, par exemple, dans telle affaire on dit pourquoi que ce ne serait pas priva­tiser, pourquoi est-ce que c'est le gouvernemen­t qui fait cela? Est-ce que le gouvernemen­t a vraiment d'affaires là-dedans? Puis, cela s'est fait au cours de l'histoire, et surtout durant les 40 dernières années. En tout cas, moi pour un, ma réflexion, en arrivant ici, —cela fait deux ans que je suis ici—je trouve que nous sommes un peu démunis pour vraiment questionner cela en profondeur dans une période où la compétitivité interna­tionale étant telle, le développement international aujourd'hui est tel qu'il y a des choses qu'il faut qu'elles soient remises en cause profondément, profondément, profondément. Je ne suis pas sûr que l'on est outillé pour faire cette job-là. Je ne suis pas sûr que ce qu'on a examiné depuis une quinzaine de séances, cela nous donne de l'information, mais il me semble que ce n'est pas toujours sûr, comme le disait le sénateur Marsden tantôt, ce n'est pas toujours sûr les questions fondamentales qui nous concernent. Puis, les par­le­men­taires, notre rôle, ce devrait être celui-là, et cela m'inquiète, et ça continue de m'inquiéter, en tout cas.

M. Leclerc: Si vous permettez.

Le président: Oui, monsieur Leclerc, vous avez des commen­taires?

M. Leclerc: D'abord, vous dites, monsieur Bolduc, qu'il y a 400 personnes qui sont affairées à faire ces évaluations. Je ne sais pas si vous délors le nombre, enfin, 400 personnes. Moi, ce que je remarque parfois, puis je ne veux pas faire de com­paraison qui semble trop banale. Il se dépense moins en évalua­tion, dans le gouvernemen­t fédéral, que dans la vérification des dépenses de voyages. Ils dépensent se moins en évaluation dans la reconsidération, la remise en question des programmes, il se dépense moins que dans la publicité qui entoure l'élargisse­ment des programmes. C'est-à-dire, on a un programme, et on donne beaucoup de publicité aux programmes. Il y a toutes sortes de comparaisons que l'on pourrait faire. Il se dépense

[Traduction]

Then the well-off are in the programs; sometimes it is the par­liamen­tarians who are committed, other times it is others. And there are 1,000 programs. And that's what I find disturbing: the fact that none of the parliamen­tarians are equipped, that no one plays a role and looks at this immense machine and says: Hold on, where are we headed with all this? Because all the applicants to the 1,000 programs . . . Do you know what? The fact is that, 80% of the time in any case, it's not the mar­ket that solves the problems.

Businesses and the collaboration of the people who sign the contracts with them and so on . . . The entire business system does not solve the problems. The government bureaucracy is in a better position to solve them in the fields of telecommuni­cations, energy and transportation. It's a disturbing thing to say that the market does not solve the problems, but rather that it is public servants who solve them. Consequently, it seems to me that we are poorly equipped to re-think all that, to deter­mine whether that assumption is true. Consequently, we could wonder in one particular case, for example, why isn't the ser­vice privatized, why is the government doing it? Does the gov­ernment really have any business doing that? This has hap­pened throughout history, particularly in the past four years. In any case, in thinking back over the two years that I have been here, I find that we are somewhat ill equipped to really re-think all that in depth at a time when international competi­tion is such, and international development today is such, that there are certain things that should really, really, really be re-thought. I am not certain that we are equipped to do that job. I'm not certain that we have examined in the past 50 sessions . . . That's given us information, but it seems to me it is not always about, as Senator Marsden said a while ago, that is not always certain about the fundamental questions of con­cern to us. Our role as parliamen­tarians should be precisely that, and that disturbs me; that continues to disturb me in any case.

Mr. Leclerc: If you permit.

The Chairman: Yes, Mr. Leclerc. Do you have any com­ments?

Mr. Leclerc: First, Senator Bolduc, you say that 400 persons are involved in conducting these evaluations. I don't know if you are upset by the number, the 400 persons. What I some­times see—and I don't want to draw a comparison that seems too banal. Less money is spent on evaluations in the federal government than on auditing travel expenses. Less is spent on evaluations in the reconsideration, the reexamination of pro­grams; less is spent than on advertising for program expansion. For example, we have a program, and we have a lot of adverti­sing, and we could make all sorts of comparisons. Very little money is spent on evaluations. In my view, I think it would be worth it to spend more.

[Text]

très peu d'argent dans l'évaluation. À mon avis, je pense qu'on mérite d'en dépenser plus.

On ne voit pas chez nous l'évaluation comme étant un instrument de gestion au sens étroit, lorsque l'on dit que le sous-ministre est le client de l'évaluation de programmes, cela ne veut pas dire qu'on a éternellisé le processus d'une telle façon que seulement des questions de régie de programmes seront considérées. On parle encore de la remise en question du programme. On veut qu'on démontre l'utilité continue du programme. On dit que c'est le sous-ministre qui est le client parce que c'est lui qui est le mieux placé pour saisir, comprendre la volonté politique, la politique du gouvernement d'aujourd'hui, les inquiétudes de son ministre, puis, vu que c'est lui qui gère les programmes, il devrait être celui qui peut résumer le mieux les meilleures questions à poser. C'est dans ce sens-là que l'on dit que l'évaluation sert le sous-ministre, puis donne l'impression qu'il s'agit, d'une façon étroite, d'un instrument de gestion. Je pense plus un instrument de gestion. C'est un instrument de pertinence. C'est l'occasion de remettre en question, dans la mesure où l'information soit suffisamment claire, et suffisamment ponctuelle pour attirer les parlementaires, les médias, si vous voulez, pour engager le débat avec le public, vous aurez des évaluations beaucoup plus pointées au meilleur focus, qui vont être très utiles.

Le président: Un des problèmes qui a déjà été soulevé par le sénateur Bolduc, c'est que les gens qui font l'évaluation dans les ministères sont habituellement, il y a des cas différents, mais habituellement ce sont des gens du ministère lui-même. Alors, l'évaluation se fait entre amis, en fait, dans beaucoup de cas. Alors, le problème qui peut exister, c'est pour cela que l'on pensait peut-être que ce serait préférable que le contrôleur général ait un peu plus de pouvoirs. Le problème peut exister entre eux, ils peuvent faire attention de la façon dont ils vont évaluer un programme pour ne pas nuire à l'ami qui est en charge du programme, ainsi de suite. Cela, c'est la nature humaine.

Alors, on est devant un cas de nature humaine où, entre eux autres, ils se critiquent, mais jusqu'à quel point vont-ils se critiquer, je ne le sais pas. Mais, il y a sûrement, dans certains, en tous les cas, dans certains ministères et non pas dans tous les ministères, je ne veux accuser personne non plus. Je ne veux pas non plus vous critiquer, critiquer votre département. Mais, il y a sûrement un problème possible de conflit d'intérêts à l'intérieur des ministères.

M. Leclerc: Il y aura toujours des conflits d'intérêts, que l'évaluation soit faite à l'extérieur ou à l'intérieur. Quand l'évaluation est faite à l'intérieur du ministère, elle est faite par un groupes d'évaluateurs qui ne sont pas des gens de programmes. Ils sont au sein du ministère, mais à l'écart de l'exécution des programmes. Leurs lignes hiérarchiques sont plutôt en ligne directe avec le sous-ministre lui-même. La protection, et la protection du sous-ministre, mais aussi du bureau du contrôleur général. On a une responsabilité, nous, envers les évaluateurs. Mais, les patrons, c'est nous qui leur donnons, on les entraîne, on a une responsabilité, nous, envers les évaluations. On ne leur dit pas quoi faire exactement, car ce serait

[Traduction]

In our office, we don't see evaluations as a management tool in the narrow sense. When we saw that the deputy minister is the client of the program evaluation function, that does not mean that we have stretched out the process to the extent that only questions of program management are considered. We still talk about rethinking the program. We want departments to show the program's ongoing usefulness. We say that the deputy minister is the client because the deputy minister is in the best position to grasp and understand the political will behind the program, the government's current policy, the concerns of the minister and, since it is the deputy minister that manages the programs, he or she should be the person who can most effectively develop the best questions that should be asked. It is in this sense that we say that the evaluation serves the deputy minister, then give the impression that evaluation is a management instrument in the narrow sense. And, I think, more than simply being a management instrument, it is a timely appropriate instrument. It affords the opportunity to rethink things if the information is clear and timely enough to attract the attention of parliamentarians and the media, and, to open debate with the public, you will have much more clear and more focused evaluations which will be highly useful.

The Chairman: One of the problems that was already raised by Senator Bolduc is that the people who conduct evaluations in the departments are usually people from the department itself, although there are different cases. Consequently, evaluations are in fact conducted among friends in many cases. So a problem may arise, and that is why it was thought that it would perhaps be preferable for the Comptroller General to have more powers. The problem that may arise among employees is that they may be careful about how they evaluate a program so as not to hurt a friend who is in charge of it and so on. That is only human nature.

So we are faced with a case of human nature in which people may criticize each other amongst themselves, but to what extent will they criticize each other openly, I don't know. However, there are certainly, in certain instances, in any case, in certain departments, not all departments . . . I don't want to accuse anyone either, nor do I want to criticize you, or criticize your department, but there is no doubt a problem of within the departments.

Mr. Leclerc: There will always be conflicts of interest, whether the evaluation is conducted by inside or outside people. When the evaluation is conducted within the department, it is carried out by a group of evaluators who are not program people. They are from the department, but work apart from program execution. They report more directly to the deputy minister himself. They therefore enjoy protection, the protection of the deputy minister, but also that of the Office of the Comptroller General. We have a responsibility toward evaluators, but we are the ones that give the bosses the evaluators; we train them and we have a responsibility toward the evaluators. We don't tell them what to do exactly, because it would be dif-

[Text]

difficile d'intimer un évaluateur, un évaluateur du bureau du contrôleur général.

Le sénateur Bolduc: Mais, vu dans cette perspective-là, de toute façon, c'est le sous-ministre qui devient l'arbitre, dans votre perspective parce que vous dites qu'il reçoit de l'avis de ce monde-là, puis il arbitre. Mais vu du point de vue du ministre, parce que, après tout le sous-ministre c'est l'administration, mais, par-dessus tout cela il y a le ministre. C'est le ministre qui est le consommateur là-dedans. Alors, vous ne trouvez pas qu'il y aurait avantage que le ministre reçoive les vues. Autrement dit, que le sous-ministre au lieu d'être l'arbitre soit aussi quelqu'un qui représente aussi les vues de son fonctionnarisme, mais qu'il ait des vues externes de façon à ce que le ministre puisse être dans une situation d'arbitrage lui aussi, autrement dit, comme consommateur, il aimerait cela avoir des choix le ministre.

Le sénateur Simard: Comme responsable à l'électorat.

Le sénateur Bolduc: Oui, c'est cela, pour avoir des avis sur la direction des choses. Alors, le sous-ministre à ce moment-là ne serait pas l'arbitre et le décideur mais, ce serait un point de vue important, celui de la Fonction publique. D'un côté de cela, il pourrait y avoir d'autres vues qui permettraient au ministre, finalement, de faire des choix éclairés parmi des options. Moi, c'est cela qui me préoccupe beaucoup, c'est que le fonctionnarisme chez nous, par définition, se trouve à créé dans notre système gouvernemental, mais c'est un système "loadé" en faveur de l'exécutif, parce que c'est un vieux système oligarchique anglais, contrairement aux États-Unis. Alors, ce que vous avez, c'est une situation de monopole. Alors, le ministre, ces vues, ça lui vient de ce groupe-là. Je n'ai rien contre cela, puisque j'ai été partie de cela pendant 35 ans, puis on était du monde compétent, je pense, il y a encore beaucoup de monde compétent. Mais, il me semble que, vu du point de vue d'un ministre, il est important d'avoir une vue plus large que cela, d'avoir une vue avec un éventail d'options, fonctionnarisme et autres, et c'est pour cela que je pensais à de l'évaluation indépendante de sorte que, le ministre est placé vraiment devant des choix importants au point de vue de sa direction, puis, évidemment, il fait part de ces choses au Conseil, au Conseil des ministres. C'est comme cela que je pense que l'on améliore le *processus de "decision making"* public, il me semble.

Dans l'entreprise, en tout cas, c'est comme cela que ça marche, dans l'entreprise, vous êtes toujours dans une situation relative de concurrence, qui fait que les choix sont là, puis le consommateur est dans la même situation aussi quand il va à l'épicerie. Il me semble que c'est . . .

M. Leclerc: Je pense que, enfin vos inquiétudes sont très, très justes, à un moment donné. Nous avons installé la fonction d'évaluation dans le système parlementaire. Le système parlementaire prévoit, il met beaucoup d'emphasis sur la responsabilité ministérielle. Je pense que c'est la façon que l'on a installé toute cette évaluation.

Maintenant, s'il y avait lieu de changer le système parlementaire que l'on a, évidemment, il faudrait que l'évaluation se

[Traduction]

difficult to give orders to an evaluator, an evaluator from the Office of the Comptroller General.

Senator Bolduc: Viewed in that perspective, in any case, it is the deputy minister who becomes the arbitrator, that is, in your opinion, because you say that he receives the advice of these people. Of the same view as the minister because, after all, it is the deputy minister who is responsible for administration, but, in addition to all that there is a minister, and the minister is the consumer in all that. So don't you think that there would be an advantage in having the minister receive views. In other words, instead of having the deputy minister as the arbitrator, as also someone who represents the views of his bureaucracy, the minister should receive outside views so that he can be in a position to judge. In other words, as a consumer, the minister would like to have choices.

Senator Simard: As someone who is responsible to the electorate.

Senator Bolduc: Yes, that's right, to have opinions on the direction matters are taking. So the deputy minister would thus not be the arbitrator and decision maker, but it would be an important point of view, that of the Public Service. In addition to that, there could be other views that would ultimately enable the minister to make enlightened choices among various options. That's a great concern of mine because the bureaucracy here is by definition created within our governmental system, but it is a system loaded in favour of the executive arm because it is an old oligarchical English system contrary to the U.S. So what you have is a monopoly. Consequently, the minister understands these views and they come to him from this group. I have nothing against that, since I was part of that for 35 years, and we were competent people I think. There are still a lot of competent people. But it seems to me that, from a minister's point of view, it is important to have a broader view than that, to have a view that includes a range of options, bureaucratic and otherwise, and that is why I thought of independent evaluation, so that the minister could be faced with important choices concerning his management, since he obviously reports on these things to Cabinet. That, in my view, is how you improve public decision-making.

In business, in any case, that's how it works, and, in business, you are always in a situation of competition. Consequently, choices must be made, and the consumer is in the same situation as well when he goes to the grocery store. It seems to me that that is . . .

Mr. Leclerc: It seems to me that your concerns are very, very valid. We have introduced the evaluation function to the parliamentary system. The parliamentary system provides, or rather places a great deal of emphasis on ministerial responsibility, and I think that that is the way we have introduced this evaluation process.

Now, if there were reasons to change the parliamentary system which we . . . Obviously, the evaluation system would have

[Text]

rajuste. Mais, celle que l'on a présentement, le style que l'on a, c'est exactement celle qui va avec le système.

Le président: Alors, merci, monsieur Leclerc. Est-ce qu'il y a d'autres questions? Alors, en votre nom, je tiens à remercier M. Leclerc et M. Mayne de leur présentation de ce matin et d'avoir répondu si clairement à nos questions.

M. Leclerc: Merci, monsieur le président.

The Chairman: Before the meeting proceeds *in camera*, I need a motion to report the Main Estimates.

Senator Simard: I so move.

The Chairman: Is it agreed honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

The meeting proceeded *in camera*.

[Traduction]

to be readjusted. However, the system we now have and the style we now have are precisely those that go with the system.

The Chairman: Thank you, Mr. Leclerc. Are there any other questions? Then, on the committee's behalf, I would like to thank Mr. Leclerc and Mr. Mayne for their presentation this morning and for answering our questions so clearly.

Mr. Leclerc: Thank you, Mr. Chairman.

Le président: Avant de poursuivre la séance à huis clos, il faut proposer une motion en vue de faire rapport du Budget principal des dépenses.

Le sénateur Simard: Je propose la motion.

Le président: Êtes-vous d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le Comité poursuit sa séance à huis clos.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canadian Government Publishing Centre,
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Centre d'édition du gouvernement du Canada,
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES:—TÉMOINS:

From the Office of the Comptroller General:

Mr. Guy Leclerc, Deputy Comptroller General;
Mr. John Mayne, Director, Evaluation Policy.

Du Bureau du Contrôleur général du Canada:

M. Guy Leclerc, sous-contrôleur général;
M. John Mayne, directeur, Division de la politique d'évaluation.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Thursday, December 20, 1990

Le jeudi 20 décembre 1990

Issue No. 39

Fascicule n° 39

First proceedings on:

Premier fascicule concernant:

The examination of Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (B)
déposé au Parlement pour l'exercice financier se
terminant le 31 mars 1991

APPEARING:

COMPARAÎT:

The Honourable Bill McKnight, P.C., M.P.,
Minister of National Defence

L'honorable Bill McKnight, c.p., député,
Ministre de la Défense nationale

WITNESSES:

(See back cover)

TÉMOINS:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Bonnell	Oliver
Comeau	Simard
Cools	Sparrow
Kinsella	Stewart
*MacEachen	(Antigonish-
(or Frith)	Guysborough)
Marsden	Stollery
*Murray	
(or Doody)	

*Ex Officio Members

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Bonnell substituted for that of the Honourable Senator Hastings.

The name of the Honourable Senator Sparrow substituted for that of the Honourable Senator Kirby.

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator Castonguay.

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Berntson.

(December 19, 1990)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Bonnell	Oliver
Comeau	Simard
Cools	Sparrow
Kinsella	Stewart
*MacEachen	(Antigonish-
(ou Frith)	Guysborough)
Marsden	Stollery
*Murray	
(ou Doody)	

*Membres d'office

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Bonnell substitué à celui de l'honorable sénateur Hastings.

Le nom de l'honorable sénateur Sparrow substitué à celui de l'honorable sénateur Kirby.

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur Castonguay.

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Berntson.

(le 19 décembre 1990)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 17, 1990:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Sylvain:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991 (Sessional Paper No. 342-913).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 17 décembre 1990:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Sylvain,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 (document parlementaire n° 342-913), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

THURSDAY, DECEMBER 20, 1990
(46)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 11:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Bonnell, Comeau, Cools, Doody, Kinsella, MacEachen, Marsden, Oliver, Simard, Sparrow, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (14)

Other Senators present: The Honourable Senators Frith and Olson. (2)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In Attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated December 17, 1990 began the examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March, 1991.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Ian Clark, Secretary;

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of Revenue:

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Customs and Excise.

Mr. Cappe made opening remarks following which, he, Mr. Clark and Mr. Fulford responded to questions.

Appearing:

The Honourable Bill McKnight, Minister of National Defence.

The Minister made opening remarks following which, he answered questions.

The Honourable Senator Marsden moved that the responses from the Public Service Commission to questions asked by the Committee on October 4, 1990 be appended to this day's proceedings. (*See Appendix "NF-39".*)

The question being put on the motion,—it was Resolved in the affirmative.

At 1:00 p.m. the Committee proceeded to meet *in camera*.

At 1:35 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

PROCÈS-VERBAL

LE JEUDI 20 DÉCEMBRE 1990
(46)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 11 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Bonnell, Comeau, Cools, Doody, Kinsella, MacEachen, Marsden, Oliver, Simard, Sparrow, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (14)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Frith et Olson. (2)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Également présents: Les sténographes du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1990, le Comité entreprend l'examen des dépenses figurant dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Ian Clark, secrétaire;

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère du Revenu:

M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Douanes et Accise.

M. Cappe fait quelques remarques préliminaires, puis répond aux questions en compagnie de MM. Clark et Fulford.

Comparait:

L'honorable Bill McKnight, ministre de la Défense nationale.

Le ministre fait quelques remarques préliminaires, puis répond aux questions des sénateurs.

L'honorable sénateur Marsden propose d'annexer au compte rendu des délibérations les réponses que la Commission de la fonction publique a fournies aux questions posées par le Comité le 4 octobre 1990. (*Voir Annexe «FN-39».*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

À 13 heures, le Comité poursuit ses travaux à huis clos.

À 13 h 35, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

EVIDENCE

Ottawa, Thursday, December 20, 1990

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 11 a.m. to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, before dealing with the Estimates, I need a motion to append responses to today's proceedings from the Public Service Commission from October 4, 1990.

Senator Marsden: I so move, Mr. Chairman.

The Chairman: Thank you.

After today's public meeting, the committee will hold an *in camera* meeting to discuss future business.

Scheduled to appear before the committee this morning, as well as officials from various departments, is the Minister of National Defence, Bill McKnight. He is now at a cabinet meeting, but I have been told that he should be here at approximately 12.15 p.m. At that time we will ask the officials to stand down and we will hear from him.

This is the first meeting of the committee to examine the expenditures set out in Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending March 31, 1991. As I mentioned earlier, we have witnesses from various departments. The first witnesses will be Mr. Ian Clark, Secretary, Treasury Board, and Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board. I call on Mr. Clark to make his opening statement.

Mr. Ian Clark, Secretary, Treasury Board: Thank you, Mr. Chairman. In addition to Mr. Mel Cappe, there are numerous officials from other departments who will assist us in explaining Supplementary Estimates (B). With your permission, Mr. Chairman, I will ask Mr. Cappe to introduce the subject.

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes: Je vous remercie, monsieur le président. C'est un plaisir pour nous de comparaître devant vous aujourd'hui.

Honourable senators, as you know, these Supplementary Estimates (B) total \$4.8 billion. Although the total amount of these Estimates is large, in actual fact they represent only the third largest supplementary estimates in the past decade. Indeed, these Estimates include only \$1.9 billion that Parliament is asked to vote on.

The largest item to be voted on in these Estimates is an item of \$350 million for the Department of National Defence, primarily to support Canadian troops in the Persian Gulf. As the chairman has indicated, the minister will appear before the committee to explain that area of the Estimates.

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le jeudi 20 décembre 1990

[Traduction]

Le Comité permanent des finances nationales se réunit ce jour à 11 h pour étudier les dépenses prévues dans le Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, avant que nous passions au budget, j'ai besoin d'une motion pour que soient jointes au compte rendu des délibérations d'aujourd'hui les réponses de la Commission de la fonction publique en date du 4 octobre 1990.

Le sénateur Marsden: J'en fais la proposition, monsieur le président.

Le président: Merci.

Après la séance, le comité se réunira à huis clos pour discuter de ses travaux futurs.

En plus de quelques hauts fonctionnaires de divers ministères, le ministre de la Défense nationale, M. Bill McKnight, doit comparaître devant le Comité ce matin. Il assiste actuellement à une séance du Cabinet, mais on m'a dit qu'il devrait être ici vers midi et quart. Quand il arrivera, nous demanderons aux hauts fonctionnaires de quitter la table des témoins et nous entendrons M. Knight.

C'est aujourd'hui la première séance du Comité sur les dépenses prévues dans le budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991. Ainsi que je viens de le dire, nous avons des témoins venant de divers ministères. Les premiers que nous entendrons seront M. Ian Clark, secrétaire du Conseil du Trésor, et M. Mel Cappe, sous-secrétaire à la direction des programmes, Conseil du Trésor. Je demande à M. Clark de faire sa déclaration préliminaire.

M. Ian Clark, secrétaire, Conseil du Trésor: Merci, monsieur le président. En plus de M. Mel Cappe, il y a ici plusieurs hauts fonctionnaires d'autres ministères qui nous aideront à expliquer le Budget supplémentaire (B). Avec votre permission, monsieur le président, je demande à M. Cappe de présenter le sujet.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch: Thank you, Mr. Chairman. We are pleased to appear before you today.

Honorables sénateurs, comme vous le savez, ce Budget supplémentaire (B) s'élève à 4,8 milliards de dollars. Certes, c'est une somme considérable, mais en fait ce budget n'est que le troisième en importance depuis dix ans. Et il ne comprend que 1,9 milliard en dépenses sur lesquelles le Parlement devra se prononcer.

Parmi ces dépenses, le poste le plus important est une somme de 350 millions de dollars destinée au ministère de la Défense nationale, principalement pour le soutien des troupes canadiennes dans le golfe Persique. Comme l'a dit le président, le ministre comparaitra devant le Comité pour expliquer ce poste du budget.

[Text]

These Estimates also include \$257 million to prepare and plan for the goods and services tax, \$116 million to develop the Mobile Servicing System as part of Canada's contribution to the Space Station, and \$114 million to the Department of Agriculture, mostly to assist farmers affected by depressed commodity prices.

I should also like to highlight the inclusion of items totalling \$108 million in DSS, Taxation and Consumer and Corporate Affairs to enable the government to distribute \$2.4 billion in GST credits to some eight million lower and modest-income Canadians, and to provide information to consumers.

The remaining \$2.9 billion is presented in the Estimates for information only and relates to changes to costs associated with ongoing legislation. Of this amount, \$2.5 billion is identified as the additional cost of public debt service charges. You should note that the deficit impact of this item will be partially offset by additional anticipated revenue of over \$1 billion.

The total amount of all of these items, including the public debt service charges, is in line with the fiscal plan as revised by the Minister of Finance on September 17, 1990. At that time he indicated that the revised estimated deficit for 1990-91 would be at or under \$30 billion.

This means that total budgetary expenditures are now expected to be somewhere around \$150.3 billion. At this time, Estimates to date, adjusted for reductions, lapses and expenditures chargeable to prior years' deficits, amount to \$149.8 billion, well within the plan, leaving us reserves for further contingencies.

Honourable senators, I will be pleased to answer any questions.

Senator Doody: My question is one of clarification. The remarks I made in the Senate a few days ago when introducing this bill identified \$2.9 billion as the additional cost of public debt service charges. You have told us this morning that that amount is \$2.5 billion. Could you straighten me out on that so that I can correct the Senate record.

Mr. Cappe: The number in the Estimates, as tabled, is \$2.5 billion. That relates to public debt service charges. There are other statutory items in the Estimates for information. That amounts to another \$400 million. So there is \$2.5 billion for public debt service charges and \$2.9 billion for statutory spending.

Senator Simard: Could you provide a sheet giving us the details of the \$2.9 billion?

Mr. Cappe: That amount is scattered throughout the Estimates. I do not have a compilation of that.

Senator Bonnell: Could you provide one?

[Traduction]

Le budget comprend également 257 millions pour les activités de préparation et de planification de la taxe sur les produits et services, 116 millions pour la mise au point du système mobile d'entretien, somme qui s'inscrit dans la contribution du Canada à la station spatiale, et 114 millions pour le ministère de l'Agriculture, principalement pour aider les producteurs agricoles touchés par le fléchissement des cours des denrées.

J'aimerais également attirer votre attention sur les postes suivants: 108 millions pour le ministère des Approvisionnement et Services, le ministère du Revenu, Impôt, et le ministère de la Consommation et des Corporations, pour permettre au gouvernement de distribuer à quelque huit millions de Canadiens à revenus faibles ou modeste la somme de 2,4 milliards en crédits d'impôt, au titre de la TPS, et pour diffuser des renseignements aux consommateurs.

Le reste, soit 2,9 milliards, figure dans le budget à titre d'information seulement. Cette somme tient à des changements dans des dépenses prévues par des lois en vigueur. De ce montant, 2,5 milliards représentent des coûts additionnels découlant du remboursement de la dette publique. Veuillez noter que l'effet de cette somme sur le déficit sera partiellement compensé par des revenus additionnels prévus de plus d'un milliard de dollars.

Le total du budget, y compris la somme prévue pour le remboursement de la dette, est conforme au plan fiscal révisé annoncé par le ministre des Finances le 17 septembre 1990. Le ministre avait alors dit que le déficit révisé était estimé à 30 milliards ou moins pour 1990-1991.

Les prévisions des dépenses budgétaires totales s'établissent donc maintenant à environ 150,3 milliards. Actuellement, les dépenses prévues, corrigées des réductions, des postes devenus périmés et des dépenses imputables aux déficits d'années antérieures, s'établissent à 149,8 milliards de dollars, ce qui est tout à fait dans les limites du plan et nous laisse des réserves pour d'autres éventualités.

Honorables sénateurs, je serai heureux de répondre à vos questions.

Le sénateur Doody: J'aimerais avoir un éclaircissement. Au cours des remarques que j'ai faites au Sénat, il y a quelques jours, en présentant ce projet de loi, j'ai parlé de 2,9 milliards comme dépenses additionnelles pour le remboursement de la dette publique. Vous nous avez dit ce matin que ce montant était de 2,5 milliards. Pourriez-vous clarifier la question afin que je puisse faire corriger le compte rendu du Sénat.

M. Cappe: La somme qui figure au budget supplémentaire est de 2,5 milliards. C'est le montant exigé pour le remboursement de la dette publique. Dans le budget figurent d'autres dépenses législatives à titre d'information, soit une somme additionnelle de 400 millions. Donc 2,5 milliards sont prévus pour le service de la dette publique, mais 2,9 milliards pour l'ensemble des dépenses législatives.

Le sénateur Simard: Pourriez-vous donner sur une feuille les détails de ces 2,9 milliards?

M. Cappe: Cette somme est éparpillée dans l'ensemble du budget. Je n'en ai pas le regroupement.

Le sénateur Bonnell: Pourriez-vous nous en fournir un?

[Text]

Mr. Cappe: If you wish.

The Chairman: Would you provide us with that information as soon as you can.

Mr. Cappe: If I may, Mr. Chairman, there is a summary at the front of the Estimates, as tabled, which breaks the amount down by vote and statutory items.

If you look at page 5 you will see a breakdown of the amount respecting budgetary, non-budgetary and statutory items. There you can see what you are voting on and what is there for statutory purposes.

The Chairman: The members of this committee have always complained that there are too many statutory expenses not under the control of Parliament.

Mr. Cappe: And we respond when those issues arise, as Senator Stewart well knows. It is essentially at the occasion of the passage of the legislation when Parliament, the House of Commons and the Senate, has the occasion to deal with the spending implications of that legislation.

Senator Stewart: I have a long series of questions, some of which are quite detailed, but I have a general area I want to explore initially. Perhaps I will do that, then there may be other senators who want to intervene, and then perhaps I could return to specific points later.

The Chairman: We have a special person present to respond to points regarding the GST.

Senator Stewart: I did not want to go into that particularly. I wanted to begin by asking about Vote 5 of the Treasury Board. I would like to hear an explanation that would refresh our memories as to what that vote says; in other words, what can the government use the money provided under Vote 5 for? I wonder if Mr. Clark or Mr. Cappe would give us an explanation.

Mr. Cappe: Senator, I am trying to find my vote wording for you.

Mr. Clark: It is page 28-5 in the Main Estimates.

Senator Stewart: Why not go to the proposed schedule in the appropriation bill, which we were told by a former secretary is what senators ought to look at rather than these glosses which can be misleading.

Mr. Cappe: Quite so, senator. Your page reference, senator?

Senator Stewart: Page 152 in the Main Estimates.

Mr. Cappe: You are quite right, senator. The wording is:

Subject to the approval of the Treasury Board, to supplement other votes for payroll and other requirements and to provide for miscellaneous minor and unforeseen expenses not otherwise provided for including awards under the Public Servants Inventions Act and authority to re-use any sums allotted for non-paylist requirements and repaid to this appropriation from other appropriations.

[Traduction]

M. Cappe: Si vous le désirez.

Le président: Pourriez-vous nous fournir ces renseignements le plus tôt possible?

M. Cappe: Permettez, monsieur le président. Il y a un résumé au début du budget supplémentaire. On y donne une ventilation de ce montant par crédits et dépenses législatives.

C'est à la page 5. Vous y trouvez une ventilation de ce montant en dépenses budgétaires, dépenses extrabudgétaires et dépenses législatives. Vous y voyez les crédits sur lesquels vous devez vous prononcer et les sommes qui se rapportent aux dépenses législatives.

Le président: Les membres du Comité se plaignent toujours qu'il y a trop de dépenses législatives, qui échappent au contrôle du Parlement.

M. Cappe: Et nous réagissons à ces cas quand ils se présentent, comme le sait bien le sénateur Stewart. C'est principalement quand il est saisi d'un projet de loi que le Parlement, c'est-à-dire la Chambre des communes et le Sénat, ont l'occasion d'examiner les dépenses qu'entraînerait cette loi.

Le sénateur Stewart: J'ai une longue série de questions, dont certaines sont passablement détaillées, mais il y a un domaine général que j'aimerais d'abord examiner. Peut-être pourrais-je le faire, puis laisser la parole à d'autres sénateurs, après quoi je pourrais revenir sur des points particuliers.

Le président: Nous avons ici quelqu'un qui peut répondre aux questions concernant la TPS.

Le sénateur Stewart: Je n'entendais pas aborder ce sujet en particulier. J'aimerais commencer en posant une question sur le crédit 5 du Conseil du Trésor. J'aimerais entendre une explication qui puisse nous rafraîchir la mémoire sur ce crédit; autrement dit, à quoi le gouvernement peut-il affecter l'argent du crédit 5? M. Clark ou M. Cappe pourrait-il nous l'expliquer?

M. Cappe: Monsieur le sénateur, je cherche le libellé du crédit pour vous.

M. Clark: C'est à la page 28-5 du Budget principal.

Le sénateur Stewart: Pourquoi ne pas aller au tableau proposé dans le projet de loi. Voilà où les sénateurs devraient chercher, nous disait un ancien secrétaire, au lieu de ces gloses qui peuvent induire en erreur.

M. Cappe: Tout à fait, monsieur le sénateur. Quelle est votre page?

Le sénateur Stewart: Page 1-52 du Budget des dépenses principal.

M. Cappe: Tout à fait, monsieur le sénateur. Le texte se lit comme suit:

Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paie et à d'autres besoins et pour payer diverses menues dépenses imprévues auxquelles il n'est pas autrement pourvu, y compris les primes attribuées en vertu de la Loi sur les inventions des fonctionnaires, et autorisation de réemployer toutes les sommes affectées à

[Text]

In doing fiscal planning at the beginning of the year, the government attempts to anticipate the kind of spending it will have to undertake to implement programs, either voted or appropriated, recognizing that it is an imprecise science. Therefore, it asks Parliament to vote money in the Treasury Board Vote 5 which provides a contingency for those unanticipated expenditures. So anything that is "miscellaneous minor and unforeseen" is taken out of TB Vote 5.

Senator Stewart: It has to be miscellaneous, minor and unforeseen? Does an item have to meet those three tests or just one of the three?

Mr. Cappe: I am sure we could get eminent counsel who would tell us that "and" can be read as "or", and we would find other counsel who would tell us that "and" is conjunctive. I would read this, sir, as saying that it would provide for miscellaneous minor and unforeseen; that is, it provides for either miscellaneous and minor expenditures as well as unforeseen expenditures.

The Chairman: An unforeseen expenditure would be something like an increase in salaries not provided for when the Estimates are done?

Mr. Cappe: For example, when you cannot anticipate the outcome of collective bargaining, Mr. Chairman.

Senator Stewart: I have no problem with your example, Mr. Chairman. We were told that one of the functions of the vote is to enable the government to engage in effective collective bargaining. It does not want to announce in advance what kind of money it has available for the purposes of collective bargaining. But when we come to "other requirements" it seems to me that that is all-inclusive. It would mean that contingency Vote 5 could be used for any purpose which would normally appear or be covered by a specific vote elsewhere in a set of estimates.

Mr. Cappe: That is partly true. When the government has an intention to spend money, it does not necessarily show that anticipated expenditure in the Estimates if it does not have a reasonable estimate of what that expenditure will be. So you may have an intention, but you do not have a program designed and you do not have the cost; therefore, it would be inappropriate to ask Parliament to spend money when we do not know what it will be spent on.

Senator Stewart: So "other requirements" means other requirements as seen by the Crown rather than other requirements as seen by Parliament.

Mr. Cappe: That is right, senator.

Senator Stewart: That is an interesting doctrine. You started the current fiscal year, as far as the Estimates presented for the year are concerned, with \$775 million in the contingency vote.

Mr. Cappe: Yes, sir.

[Traduction]

des besoins autres que ceux de la feuille de paie, tirées sur d'autres crédits et versées au présent crédit.

En faisant sa planification fiscale, au début de l'année, le gouvernement s'efforce de prévoir les dépenses qu'il devra faire avec les crédits votés pour réaliser ses programmes, tout en se rappelant qu'il ne s'agit pas ici d'une science exacte. En conséquence, il demande au Parlement de voter une certaine somme dans le crédit 5 du Conseil du Trésor pour parer aux éventualités de ce genre. Tout ce qui est «diverses menues dépenses imprévues» est payé à même les fonds du crédit 5 du Conseil du Trésor.

Le sénateur Stewart: Il faut qu'il s'agisse de dépenses diverses, menues et imprévues? La dépense doit-elle répondre à ces trois critères ou seulement à l'un des trois?

M. Cappe: Nous pourrions, j'en suis sûr, trouver un éminent juriste qui nous dirait que «et» peut se lire «ou», et un autre qui nous dirait que «et» est conjonctif. Pour ma part, monsieur, je comprends le texte comme se rapportant à des dépenses diverses, menues et imprévues, c'est-à-dire à des dépenses diverses et menues tout autant qu'imprévues.

Le président: Une dépense imprévue serait, par exemple, quelque chose comme une majoration de salaires qui n'aurait pas été prévue lors de l'élaboration du budget?

M. Cappe: Par exemple, on ne peut pas prévoir le résultat d'une négociation collective, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Votre exemple ne me cause pas de difficultés, monsieur le président. On nous a dit que l'une des fonctions de ce crédit était de permettre au gouvernement de mener des négociations collectives efficaces, car il ne voudra pas annoncer d'avance quelle somme il peut mettre sur la table durant une négociation collective. Mais quand nous arrivons aux mots «à d'autres besoins», il me semble que ce terme englobe n'importe quoi. Il signifie, à mon avis, que le crédit 5 pour éventualités pourrait être utilisé à n'importe quelle fin qui normalement serait mentionnée ou visée par un autre crédit dans un budget.

M. Cappe: C'est en partie vrai. Quand le gouvernement veut dépenser de l'argent, il ne fait pas nécessairement figurer cette éventuelle dépense dans le budget, s'il ne peut pas raisonnablement prévoir le montant de cette dépense. Donc, il peut avoir l'intention de faire cette dépense, mais sans avoir de programme, ni connaître les coûts en cause. Il serait donc inapproprié que nous demandions au Parlement l'autorisation de dépenser de l'argent quand nous ne savons pas à quelle fin il sera dépensé.

Le sénateur Stewart: Donc «d'autres besoins» veut dire d'autres besoins aux yeux de la Couronne et non d'autres besoins aux yeux du Parlement.

M. Cappe: C'est exact, monsieur le sénateur.

Le sénateur Stewart: C'est une thèse intéressante. En ce qui concerne le budget de l'année, vous avez commencé l'année financière actuelle avec 775 millions dans le crédit pour éventualités.

M. Cappe: Oui monsieur.

[Text]

Senator Stewart: Was that an unusually high amount?

Mr. Cappe: Yes, senator. That number is higher this year than it had been in the past. As I believe I explained when discussing Supplementary Estimates (A), the reason for that was to anticipate the amount of pay equity that the government was going to pay. At the time we put that money in TB Vote 5.

Senator Stewart: My figures show that you went up from \$360 million in the Main Estimates for 1989-90 to \$775 million in the Main Estimates for 1990-91.

Mr. Cappe: That is right.

Senator Stewart: We know that that vote has been drawn upon for various purposes.

Mr. Cappe: Quite so.

Senator Stewart: How much do you have available in that vote now?

Mr. Cappe: TB Vote 5?

Senator Stewart: Yes.

Mr. Cappe: It is difficult to respond to that. Are you asking how much is uncommitted or how much is unspent?

The Chairman: Both.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, I cannot tell you what exactly and precisely has been spent. I can tell you we have committed all of the \$775 million. You will recall that the government made a lump sum payment for pay equity purposes earlier in this fiscal year. As well, we have been making ongoing pay equity payments on those salaried groups. As well, we have given a number of items, which we are asking Supplementary Estimates for in this Supplementary Estimates (B), access to Vote 5.

Senator Stewart: Mr. Chairman, we are talking about a very large sum of money here, \$775 million. It would be useful to the committee to have a list of the amounts which have been drawn from Vote 5 for the types of purposes that have been referred to.

The Chairman: For the equity?

Senator Stewart: It would be interesting to know that, and also for other purposes.

The Chairman: For any purpose at all.

Senator Stewart: Yes. It would be interesting to know how the vote has been used.

Mr. Cappe: That depends on the point in time as to how it is being used. For instance, at the time we appeared before honourable senators on Supplementary Estimates (A) we had committed money in TB Vote 5 to use for those purposes. After the voting of Supplementary Estimates (A) we then freed up some more money. At this point in time we may have committed to a department access to TB Vote 5 and it may or may not have drawn down on it as of this date.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Est-ce une somme exceptionnellement élevée?

M. Cappe: Oui, monsieur le sénateur. Ce montant est plus élevé cette année que par le passé. Et j'en ai, je crois, expliqué la raison lors de l'examen du budget supplémentaire (A): il fallait prévoir le montant que le gouvernement allait payer au titre de la parité salariale. À l'époque, nous avons inscrit cet argent dans le crédit 5 du Conseil du Trésor.

Le sénateur Stewart: Mes chiffres montrent que vous êtes passés de 360 millions de dollars, dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990, à 775 millions de dollars dans le Budget des dépenses principal de 1990-1991.

M. Cappe: C'est exact.

Le sénateur Stewart: Nous savons qu'on a puisé à ce crédit pour diverses fins.

M. Cappe: Tout à fait.

Le sénateur Stewart: Combien avez-vous dans ce crédit actuellement?

M. Cappe: Dans le crédit 5 du Conseil du Trésor?

Le sénateur Stewart: Oui.

M. Cappe: Il est difficile de répondre à cette question. Est-ce que vous parlez de l'argent non engagé ou de l'argent non encore dépensé?

Le président: Les deux.

M. Cappe: Monsieur le président, je ne peux pas vous dire exactement combien a été dépensé. Je peux vous dire que nous avons engagé tous les 775 millions. Vous vous rappellerez que le gouvernement a fait un versement forfaitaire au titre de la parité salariale plus tôt durant l'année financière. En outre, nous faisons des paiements permanents au titre de la parité salariale, aux groupes de salariés en cause. Nous avons également ouvert au crédit 5 plusieurs postes pour lesquels nous demandons des crédits additionnels dans le Budget des dépenses supplémentaire (B).

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, nous parlons ici d'une très grosse somme d'argent: 775 millions de dollars. Il serait utile pour le Comité d'avoir une liste des sommes qui ont été prélevées du crédit 5 pour le genre de fins qu'on a mentionnées.

Le président: Pour la parité salariale?

Le sénateur Stewart: Il serait intéressant de le savoir dans ce cas-là et aussi pour d'autres fins.

Le président: Pour n'importe quelle fin.

Le sénateur Stewart: Oui. Il serait intéressant de savoir comment le crédit a été utilisé.

M. Cappe: Cela dépend de l'époque considérée. Ainsi, à l'époque où nous avons comparu devant les honorables sénateurs au sujet du Budget supplémentaire «A», nous avons engagé de l'argent du crédit 5 à ces fins. Après le vote du Budget supplémentaire «A», nous avons débloqué d'autres sommes. Actuellement, il est possible qu'un ministère à qui nous avons donné accès au crédit 5 n'y ait pas encore puisé.

[Text]

Senator Stewart: Let us start at the beginning of this fiscal year and tell us what the history of the vote has been.

Mr. Cappe: We can provide that information to honourable senators.

Senator Stewart: Did you state that there is no money in that vote now?

Mr. Cappe: There is a balance remaining. It is totally committed in the sense that the Estimates we have put before Parliament have, in large measure, drawn down on that vote as well as the pay equity payments. There is money in the balance, but it is all committed. I do not have the exact number on the balance, but I know that in some votes departments are asking access to TB Vote 5 and we are unable to give it to them because of the fact that Supplementary Estimates (B) have not yet been voted upon. Therefore, we are reserving money in there or have otherwise spent money for those items. There will be a point around the middle of January at which time TB Vote 5 will have become exhausted and there will be no money to meet the payroll.

Senator Stewart: If the present set of estimates pass unamended, as one would assume, what will be the state of Treasury Vote 5 at that point? How much money will you have then?

Mr. Cappe: I believe the answer, sir, is that it would be \$775 million, because departments have been cash managing their pay equity settlements. As they have made the payments on pay equity, they have taken it out of their existing votes. We have been planning to use TB Vote 5 at the end of the year to cover payroll shortfalls. Payroll shortfalls will begin to arise much earlier this year because departments have been spending existing appropriations on higher wages and salaries. I believe the answer is \$775 million after the voting of Supplementary Estimates (B), but that will very quickly be drawn down and sometime in January or February departments will have to have access to TB Vote 5 to meet regular payroll since they have been meeting the pay equity payments out of existing appropriations.

Senator Stewart: You state that they will have to have access. That does not tell us the quantum of access.

Mr. Cappe: Less than \$775 million.

Senator Stewart: Obviously. That is a totality, isn't it?

Mr. Cappe: Quite so. Senator, the reason I am imprecise is that the drawdown will take place over an extended period of time as each of the payrolls are paid out of TB Vote 5. Each of the items appear in supplementary estimates. When there is a particular item appended, and as an example on page 67 in the English version of Supplementary Estimates, you will see that in the interests of full disclosure we indicate in the footnote that funds in the amount of \$34 million were advanced from the TB contingencies vote to provide temporary funding in this program. We could simply add up each of those footnotes

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Partons du début de la présente année financière. Dites-nous ce qui s'est passé avec le crédit.

M. Cappe: Nous pouvons fournir ce renseignement aux honorables sénateurs.

Le sénateur Stewart: Avez-vous dit qu'il n'y avait plus d'argent dans le crédit actuellement?

M. Cappe: Il y reste un solde, qui est entièrement engagé et ce sens que le budget dont nous avons saisi le Parlement correspond dans une large mesure à des dépenses pour lesquelles on a puisé dans le crédit 5, à quoi s'ajoutent aussi les paiements au titre de la parité salariale. Il reste un solde, mais il est entièrement engagé. Je n'ai pas le montant exact de ce solde mais je sais que pour certains crédits budgétaires, des ministères nous demandent d'avoir accès au crédit 5 du CT et nous ne pouvons pas accéder à ces demandes en raison du fait que le Budget supplémentaire (B) n'a pas encore été voté. Donc nous réservons de l'argent dans le crédit pour ces fins ou encore certains des fonds du crédit peuvent avoir été dépensés. Viendra un moment, vers le milieu de janvier, où le crédit 5 du Conseil du Trésor sera tari et il n'y aura plus d'argent pour payer les salaires.

Le sénateur Stewart: Si le présent budget est adopté sans amendement, comme on peut le supposer, quel sera alors la situation du crédit 5 du Conseil du Trésor? Combien d'argent aurez-vous?

M. Cappe: La réponse est, je crois, 775 millions de dollars monsieur, car les ministères ont réglé leurs dûs au titre de la parité salariale en recourant à la gestion de trésorerie. En effet, pour payer ces sommes, ils puisaient au fur et à mesure dans leurs propres crédits budgétaires. Nous avions prévu d'utiliser le crédit 5 du Conseil du Trésor à la fin de l'année pour combler les manques dans les feuilles de paie. Ces manques commenceront à se produire beaucoup plus tôt cette année, parce que les ministères ont utilisé leurs crédits budgétaires pour payer les salaires, qui ont été majorés. Je crois que la réponse serait 775 millions de dollars, après adoption du Budget supplémentaire (B), mais cette somme disparaîtra très rapidement et à un certain moment, en janvier ou février, les ministères devront avoir accès au crédit 5 pour régler leur feuilles de paie normales, ayant payé leurs dûs au titre de la parité salariale à même leurs propres crédits budgétaires.

Le sénateur Stewart: Vous dites qu'ils devront avoir accès au crédit, mais cela ne nous dit pas pour combien.

M. Cappe: Moins de 775 millions de dollars.

Le sénateur Stewart: Évidemment. C'est la somme totale n'est-ce pas?

M. Cappe: Tout à fait. Monsieur le sénateur, si je suis imprécis, c'est que les prélèvements se produiront sur une longue période de temps, à mesure que les ministères régleront leurs feuilles de paie à même le crédit 5. Chacun des postes en cause figure dans le Budget supplémentaire. Par souci de transparence complète, nous mettons une note au bas de la page. Ainsi, comme vous pouvez le voir à la page 67 de la version anglaise, nous disons qu'une somme de 34,3 millions de dollars a été avancée, à même le crédit pour éventualités du CT, pour alimenter temporairement le programme dont il

[Text]

which would then indicate how much of Supplementary Estimates (B)—

Senator Stewart: Yes, that is what I want.

Mr. Cappe: We will provide it.

Senator Stewart: You state that about the middle of January you will not need the full \$775 million but at about that date you would begin to drawdown the vote?

Mr. Cappe: That is correct. We will be in the position where we will have to find the money to drawdown the vote, and presumably we hope the vote would be replenished.

Senator Stewart: Earlier you made reference to the fact that you have used money for the purposes of advertising for the GST and for arrangements for the GST credit payments?

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: Could you tell us the total expenditure for all those purposes related to the GST?

Mr. Cappe: The expenditures to date for tax credits which are being paid to low and middle-income families have been in the Department of Supply and Services where, in this supplementary estimate, they are asking for \$28 million largely for the purpose of purchasing cheque printing equipment, doing the staff work to develop the programs and developing the data bases to issue the cheques, and the Department of National Revenue Taxation, which has spent \$68 million or \$69 million in doing the complementary work using its computers and systems on developing the tax base. All of that was in planning and preparation. There will be further expenditures, which may come out of existing appropriations, for carrying that out through the end of the year. All of this money was in planning and preparation pending the approval by Parliament of Bill C-62.

The Chairman: Senator Stewart, perhaps we could ask Richard Fulford to come to the witness table and if there are particular questions, he may be in a position to answer them.

Mr. Cappe: Mr. Fulford is from the Department of National Revenue, Customs and Excise.

Senator Stewart: For the benefit of the committee, would he witnesses draw together all the administrative expenses related to the launch of the GST and the preparation for the payment of the tax credits.

Mr. Cappe: I can provide you with that information now, senator. There are \$257 million in the proposed vote in customs and excise and public works. There are another \$108 million in supply and services and in taxation. The \$257 million includes finance. There are six departments that have GST related expenditures. The \$257 million is for the preparation and planning of the GST in Customs and Excise, Public Works and Finance. For the issuing of the GST credits we have Revenue Canada, Supply and Services and Consumer and Corporate Affairs.

[Traduction]

s'agit. Il suffirait d'additionner chacune de ces notes en bas de page pour savoir quelle somme du Budget des dépenses supplémentaire (B)—

Le sénateur Stewart: Oui, c'est ce que je veux.

M. Cappe: Nous vous fournirons ces renseignements.

Le sénateur Stewart: Vous dites que vers le milieu de janvier, sans avoir besoin d'un seul coup de tous les 775 millions de dollars, vous commencerez vers cette date à puiser dans le crédit?

M. Cappe: C'est exact. Nous serons alors dans une situation où il nous faudra trouver de l'argent pour pouvoir puiser dans le crédit et, espérons-le, je suppose que le crédit sera alors regarni.

Le sénateur Stewart: Plus tôt, vous avez dit qu'on a utilisé des fonds pour annoncer la TPS et préparer le versement des crédits d'impôt relatifs à cette taxe, n'est-ce-pas?

M. Cappe: Oui.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous dire combien a été dépensé en tout pour la TPS?

M. Cappe: Les dépenses pour les crédits d'impôt destinés aux familles à revenus faibles ou moyens ont été faites jusqu'à présent par le ministère des Approvisionnements et Services qui, dans le présent Budget supplémentaire, demande 28 millions de dollars, surtout pour du matériel d'impression de chèques, pour le travail d'élaboration des programmes et pour l'élaboration des bases de données nécessaires à l'émission des chèques. Le ministère du Revenu national, Impôt, a également dépensé 68 ou 69 millions de dollars pour des travaux complémentaires exécutés avec ses ordinateurs et ses systèmes dans le but d'élaborer l'assiette de l'impôt. Toutes ces dépenses sont des dépenses de planification et de préparation. Il y aura d'autres dépenses, que les ministères financeront peut-être à même leurs propres crédits, pour permettre de poursuivre ces travaux jusqu'à la fin de l'année. Toutes ces sommes avaient été imputées à des activités de planification et de préparation en attendant que le Parlement approuve le projet de loi C-62.

Le président: Monsieur le sénateur Stewart, peut-être pourrions-nous demander à Richard Fulford de venir à la table des témoins. Il sera en mesure de répondre à certaines questions.

M. Cappe: M. Fulford est du ministère du Revenu national, Douanes et Accise.

Le sénateur Stewart: Les témoins pourraient-ils regrouper, pour le Comité, toutes les dépenses administratives se rattachant au lancement de la TPS et à la préparation des crédits d'impôt?

M. Cappe: Je peux vous donner ce renseignement tout de suite, monsieur le sénateur. Le crédit proposé comprend 257 millions pour Douanes et Accise et le ministère des Travaux publics. Il y a aussi 108 millions pour le ministère des Approvisionnements et Services et pour Revenu Canada, Impôt. Les 257 millions concernent aussi des dépenses du ministère des Finances. Six ministères ont des dépenses qui concernent la TPS. Les 257 millions se rapportent à des travaux de planification et de préparation de la TPS réalisés par le ministère des Travaux publics, à celui des Finances et Douanes et Accise.

[Text]

Senator Stewart: For a total of \$365 million?

Mr. Cappe: That is right.

Le président: Dans votre communiqué du 23 novembre 1990, vous dites ceci:

257 millions \$ en frais de préparation et de planification liés à la taxe sur les produits et services.

... 108 millions pour permettre au gouvernement de verser 2.4 milliards de dollars en crédits de TPS à quelque 8 millions de Canadiens à revenus faible et moyen ainsi que pour informer les consommateurs.

C'est cela qui est l'explication totale à la question posée par le sénateur Stewart.

M. Cappe: Exactement, monsieur le président. Dans les deux chiffres que vous avez mentionnés, on a 203 millions de dollars pour accises et douanes; 40 millions de dollars pour les travaux publics et 14 millions de dollars pour le ministère des Finances. Le 108 millions de dollars comprend 67 millions de dollars pour Revenu et Taxation et 22 millions de dollars pour Approvisionnement et Services et ensuite 19 millions de dollars pour Consommation et Corporation.

Le président: Je vous remercie, monsieur Cappe. Sénateur Stewart?

Senator Stewart: When these Estimates have been made into appropriation will Treasury Board Vote 5 be getting back \$365 million?

Mr. Cappe: That is right.

Senator Stewart: Which is what the various departments have spent on behalf of the GST. In other words, you will be fattened up by \$365 million which, of course, you will spend on other good things.

Mr. Cappe: Not necessarily.

I wish to be more precise. I would dearly like to be able to give you a yes or a no answer, senator. The fact of the matter is that in some circumstances departments have been cash managing and we have not given them access to Treasury Board Vote 5 pending the treatment of the supplementary estimates. Thus, in the Department of National Revenue, taxation, just by way of example, we are asking in these supplementary estimates for \$68.8 million. We have only given them access to TB Vote 5 for temporary funding of \$8 million. Therefore, not all of that has been accessed in TB Vote 5, because the departments have been using existing appropriations pending the treatment of supplementary estimates.

Senator Stewart: Under what authority do they engage in cash managing? That is to say, using existing appropriations for this particular purpose?

Mr. Cappe: It is the existing vote wording, where appropriate, and that may or may not be so in each individual case, which allows them to carry out these types of activities in terms of preparation and planning. As an example, in his 1989

[Traduction]

L'émission des crédits d'impôt relatifs à la TPS donne lieu à des dépenses au ministère du Revenu national, à celui des Approvisionnements et Services et à celui de la Consommation et des Corporations.

Le sénateur Stewart: Ce qui donne un total de 365 millions

M. Cappe: C'est exact.

The Chairman: In your committee meeting on November 23, you say:

\$257 million for costs relating to the preparation and planning of the Goods and Services Tax.

... \$108 million enabling the government to issue \$2.4 billion in GST credits to some 8 million low- and middle-income Canadians, and to provide information to consumers.

This is the full answer to Senator Stewart's question.

Mr. Cappe: Precisely, Mr. Chairman. In the two figures, there are \$203 million for Customs and Excise, \$40 million for Public Works and \$14 million for the Department of Finance. The \$108 million includes \$100 million for Revenue and Taxation, \$22 million for Supply and Services, and then \$19 million for Consumer and Corporate Affairs.

The Chairman: Thank you, Mr. Cappe. Senator Stewart?

Le sénateur Stewart: Lorsque le présent budget aura été voté, le crédit 5 du Conseil du Trésor récupérera 365 millions?

M. Cappe: C'est exact.

Le sénateur Stewart: C'est-à-dire ce que les divers ministères ont dépensé pour la TPS. Autrement dit, votre crédit se gonflera de 365 millions, argent que, bien entendu, vous dépenserez pour d'autres bonnes choses.

M. Cappe: Pas nécessairement.

Je voudrais apporter plus de précision. J'aimerais infiniment, monsieur le sénateur, pouvoir vous répondre par un oui ou par un non. Le fait est que certains ministères ont fonctionné par gestion de trésorerie et nous ne leur avons pas donné accès au crédit 5 du Conseil du Trésor avant l'étude du Budget supplémentaire. Par exemple, pour le ministère du Revenu national, Impôt, nous demandons dans le présent Budget supplémentaire 68,8 millions de dollars. Nous ne lui avons donné accès au crédit 5 que temporairement, pour une somme de 8 millions de dollars. Nous n'avons pas ouvert le crédit 5 aux ministères pour la totalité, car ils ont utilisé leurs propres crédits en attendant l'étude du budget supplémentaire.

Le sénateur Stewart: En vertu de quelle autorisation pratiquent-ils cette gestion de trésorerie ou utilisent-ils leurs crédits budgétaires à ces fins particulières?

M. Cappe: C'est le libellé du crédit utilisé. S'il est approprié, ce qui n'est pas forcément toujours le cas, il les autorise à exécuter ce genre d'activité de préparation et de planification. Par exemple, dans son rapport annuel de 1989, le vérificateur géné-

[Text]

annual report the Auditor General indicated that the Department of Customs and Excise must prepare itself and prospective taxpayers for the new GST implementation. It was on an understanding that the existing vote wording gave them the latitude to spend those funds appropriated by Parliament for preparation and planning for things that were coming on the government's agenda.

Senator Stewart: In connection with the breakdown which you will be providing us with, could you set forth for our convenience the wording of the vote which permitted this to be done in a legal way?

Mr. Cappe: Absolutely, senator.

Just so that I may be clear, Mr. Chairman, in each of the circumstances when a department asks for access to TB Vote 5 and the contingencies vote we do a very careful analysis to ensure that they do or do not need it since the existing vote wording of Main Estimates, that is, the appropriation bill, would have been sufficient, or would not have been sufficient, as well as the cash implications. So, there is not a presumption on the part of Treasury Board ministers or the secretariat that departments can spend the money. Nor is there a presumption that they should necessarily have access to TB Vote 5. In each of those cases we do a careful analysis of the vote wording, that is, either the departmental vote or the Vote 5.

The Chairman: A department could also transfer money between votes within its own department?

Mr. Cappe: Not without coming to Parliament.

The Chairman: However, they would not need Vote 5. They could do it with your authorization and then come back with supplementary estimates?

Mr. Cappe: Just so I can be perfectly clear, you are right to a point, Mr. Chairman. They can overcommit their existing vote if we give them access to TB Vote 5 on the understanding that in supplementary estimates we will come forward and ask for movement of money from one vote to another. However, it is only Parliament which can move that money. We cannot do it unilaterally, nor can the department.

The Chairman: We can move it after the fact.

Mr. Cappe: Yes. We use TB Vote 5 as a way of managing that.

Senator Stewart: So after the fact you come to Parliament?

Mr. Cappe: That indeed is the way we handle it since the contingencies vote from Treasury Board gives us the flexibility to manage that—if indeed it does give us that flexibility, subject to the vote wording.

Senator Stewart: So you will draw together the vote wording which was used in these various cases.

Mr. Cappe: I take it you are talking about those six GST cases?

Senator Stewart: Yes.

[Traduction]

ral a dit que Douanes et Accise devait se préparer et préparer les contribuables à l'entrée en vigueur de la TPS, étant entendu que le libellé de ses crédits l'autorisait à affecter des fonds votés par le Parlement à la préparation et à la planification de ces activités, dont la mise en œuvre était imminente dans le cadre du programme gouvernemental.

Le sénateur Stewart: Au sujet de la ventilation que vous allez nous fournir, pourriez-vous y adjoindre, pour notre commodité, les libellés qui autorisaient légalement cette utilisation des crédits?

M. Cappe: Certainement, monsieur le sénateur.

Pour que tout soit clair, monsieur le président, je dirai ceci: chaque fois qu'un ministère demande de pouvoir puiser au crédit 5 du CT, le crédit pour éventualités, nous analysons soigneusement la situation pour nous assurer que ce ministère en a besoin, selon le libellé du crédit correspondant dans le Budget des dépenses principal, c'est-à-dire dans la loi de crédits. Ce crédit peut être ou ne pas être suffisant. Nous évaluons soigneusement aussi les conséquences que ce prélèvement aurait sur la trésorerie de ce ministère. Donc, il n'y a pas présomption, chez ministre ou au secrétariat du Conseil du Trésor, que les ministères peuvent dépenser l'argent. Nous ne présumons pas non plus qu'ils doivent avoir nécessairement accès au crédit 5 du CT. Dans chaque cas, nous analysons soigneusement les libellés, c'est-à-dire celui du ministère ou celui du crédit 5.

Le président: Un ministère peut également opérer des transferts de fonds entre ses propres crédits?

M. Cappe: Pas sans se présenter devant le Parlement.

Le président: Mais les ministères n'ont pas besoin du crédit 5. Ils pourraient opérer ces transferts avec votre autorisation, puis revenir avec un budget supplémentaire, n'est-ce pas?

M. Cappe: Vous avez raison jusqu'à un certain point, monsieur le président. Pour être parfaitement clair, je dirai ceci: ils peuvent engager plus de fonds que leurs crédits actuels, si nous leur donnons accès au crédit 5 du CT, étant bien entendu que nous demanderons dans un budget supplémentaire que des fonds soient transférés d'un crédit à un autre. Toutefois, seul le Parlement peut déplacer ces fonds. Nous ne pouvons pas le faire unilatéralement, pas plus que le ministère en cause.

Le président: Nous pouvons le faire une fois le fait accompli.

M. Cappe: Oui. Nous utilisons le crédit 5 du CT pour arranger la chose.

Le sénateur Stewart: Donc, une fois le fait accompli, vous venez devant le Parlement?

M. Cappe: C'est effectivement ainsi que nous procédons, puisque le crédit pour éventualités du Conseil du Trésor nous donne la flexibilité voulue pour arranger la chose, si tant est qu'il nous la donne, sous réserve du libellé du crédit.

Le sénateur Stewart: Donc vous allez regrouper les libellés des crédits qui ont été utilisés dans ces divers cas.

M. Cappe: Si j'ai bien compris, vous voulez dire ces six cas relatifs à la TPS?

Le sénateur Stewart: Oui.

[Text]

Senator Simard: If you are going on to another subject, Senator Stewart, I would like to ask a supplementary question.

Senator Stewart: I am not. However, your supplementary may be helpful to me. Why do you not ask it?

Senator Simard: It is not intended to be helpful to you but to the committee as a whole.

As one of the watchdogs of government departments, the other one being the Auditor General, are you aware of any circumstances or transactions which the Departments of Finance or National Revenue would have entered into which might be illegal, improper or not in accord with tradition? I am referring to payments to individuals, including people who might be eligible for these credits. Are you aware of any instance in which the government might have taken a risk in anticipation of the passage of the GST?

Mr. Cappe: Is this in relation to the GST, senator?

Senator Simard: Yes.

Mr. Cappe: I must say that I am not aware of any such instance. I was going to give you a technical answer and indicate that in the supplementary estimates we are cleaning up a situation that has come to our attention in respect of the payment of some awards under the Veterans Affairs Program.

Senator Stollery: Is that the \$60 million figure, which seems rather high to me?

Mr. Cappe: No, senator, it is actually in respect of the \$670,000, which is on that page within the table which sets out transfer payments. It is the last two items with which it is dealing, and not the \$59 million. The \$59 million is a separate item.

Senator Simard: More to the point, in the house yesterday Senator Olson raised a question concerning evidence of a cheque being sent out to a person eligible to receive a tax credit. Are you aware of that question?

Mr. Cappe: That there was payment of a tax credit?

Senator Simard: Would you attempt to verify the statement that Senator Olson made in the house yesterday, that payments had been made to individuals before Royal Assent?

Mr. Cappe: I am not aware of that. I would certainly be prepared to look into that.

Senator Simard: Would you look into that and report to me before tomorrow?

Mr. Cappe: Absolutely, senator.

The Chairman: Mr. Fulford, do you have any data regarding Senator Simard's question?

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Customs and Excise, Department of Revenue: No, I do not. I have no information on that.

[Traduction]

Le sénateur Simard: Monsieur le sénateur Stewart, si vous devez poursuivre sur un autre sujet, j'aimerais poser une question supplémentaire.

Le sénateur Stewart: Non, je n'entame pas un autre sujet. Mais votre question supplémentaire me sera peut-être utile. Voulez-vous la poser?

Le sénateur Simard: Elle ne vise pas à vous être utile à vous seulement, mais à tout le Comité.

En tant que l'un des chiens de garde des ministères, l'autre étant le vérificateur général, connaissez-vous des cas ou des transactions réalisées par le ministère des Finances ou le ministère du Revenu national qui auraient pu être illégales, impropres ou contraires à la tradition? Je parle de versements faits à des particuliers, y compris à des gens qui pouvaient avoir droit à ces crédits d'impôts? Connaissiez-vous des cas où le gouvernement aurait pris un risque en attendant l'adoption de la TPS?

M. Cappe: Voulez-vous dire en rapport avec la TPS, monsieur le sénateur?

Le sénateur Simard: Oui.

M. Cappe: Je dois dire que je ne connais aucun cas de ce genre. J'allais vous donner une réponse technique en vous disant que dans le présent Budget supplémentaire, nous régularisons une situation qu'on nous avait signalée au sujet de certains versements qui avaient été effectués en vertu du programme des Affaires des anciens combattants.

Le sénateur Stollery: S'agit-il des 60 millions de dollars, chiffre qui me paraît plutôt élevé?

M. Cappe: Non, monsieur le sénateur, il s'agit en fait de 670 000 \$, montant qui figure à la même page dans le tableau énumérant les paiements de transfert. Le cas en question se rapporte aux deux derniers postes, non aux 59 millions, qui constituent un poste distinct.

Le sénateur Simard: Pour être plus précis, je dirai qu'hier, au Sénat, le sénateur Olson a soulevé le cas d'un chèque qui avait été envoyé à une personne ayant droit à un crédit d'impôt. Êtes-vous au courant?

M. Cappe: Qu'il y a eu versement d'un crédit d'impôt?

Le sénateur Simard: Pourriez-vous essayer de vérifier la déclaration que le sénateur Olson a faite au Sénat hier à l'effet que des versements ont été envoyés à des particuliers avant la sanction royale?

M. Cappe: Je ne suis pas au courant et je suis certainement prêt à examiner la chose.

Le sénateur Simard: Pourriez-vous le faire et m'en donner des nouvelles avant demain?

M. Cappe: Certainement, monsieur le sénateur.

Le président: Monsieur Fulford, avez-vous des renseignements sur ce dont parle le sénateur Simard?

M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Douanes et accise, ministère du Revenu: Non, je ne sais rien là-dessus.

[Text]

Senator Stewart: I should like to ask a question supplementary to Senator Simard's supplementary question.

The case that Senator Olson raised yesterday in the chamber related to a payment of some \$491.70. The calculation of that payment was described as this:

Based on the information you have provided, we will be able to determine if you are entitled to receive the proposed goods and services tax credit (GSTC). The Government of Canada is proposing to introduce this new credit to help offset all or part of its proposed goods and services tax for low and modest income families. The GSTC will be sent to qualifying taxpayers four times a year.

We have allowed you a federal sales tax credit of \$169.35, based on the information available. Your refund includes \$4.28 of refund interest. Be sure to include this interest as income on your tax return for 1990.

Mr. Cappe: Did I understand you to say, senator, that it was a federal sales tax as opposed to a GST?

Senator Stewart: Yes, that is right, a federal sales tax credit. The Notice of Assessment is a standard one. It says federal sales tax credit, and it is in the amount of \$169.35. Does that refer to the old so-called manufacturers' sales tax or was it in anticipation, as the bumf would lead one to believe, of the GST?

Mr. Cappe: I cannot speak authoritatively on the matter, senator. However, from what I heard you say, my understanding would be that it is related to the federal sales tax. My understanding would be that there were two purposes in that note. One was to say, "Here is your money pursuant to the federal sales tax credit and, by the way, are you registered? We will be paying you the GST credit." I do not purport to understand fully the document.

Senator Stewart: There is no reference in here to registration, but could we have some clarification on that? My own suspicion at the moment is that what you have said is accurate.

Mr. Cappe: We will certainly clarify it before the end of the day and get back to you.

Senator Sparrow: Could you explain why there would be a federal sales tax rebate going out to an individual?

Mr. Fulford: There is a program right now which provides relief to low-income families for the federal sales tax. This has been an ongoing program for a number of years. Low-income families receive a credit for the federal sales tax. It will terminate with the termination of the federal sales tax, and the GST credit will take over.

Senator Simard: What year was that program implemented?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question supplémentaire concernant la question supplémentaire du sénateur Simard.

Le cas soulevé hier par le sénateur Olson au Sénat porte sur un versement de 491,70 \$. Le calcul de cette somme a été décrit ainsi:

Avec les renseignements que vous avez fournis, nous pourrions déterminer si vous avez droit au crédit d'impôt prévu au titre de la taxe sur les produits et services. Le gouvernement propose le versement de ce nouveau crédit pour compenser en tout ou en partie sa taxe proposée sur les produits et services, pour les familles à revenus faibles ou modestes. Ce crédit d'impôt sera envoyé quatre fois par an aux contribuables admissibles.

Nous vous avons accordé un crédit de 169,35 \$ au titre de la taxe de vente fédérale, calculé d'après les renseignements à notre disposition. Votre versement comprend 4,28 \$ d'intérêts sur ce remboursement. N'oubliez pas de déclarer ces intérêts dans votre feuille d'impôt de 1990.

M. Cappe: Ai-je bien compris, monsieur le sénateur, qu'il s'agissait de la taxe de vente fédérale, non de la TPS?

Le sénateur Stewart: C'est exact. Il s'agit d'un crédit versé au titre de la taxe de vente fédérale. L'avis de cotisation est libellé selon une formulation courante. Il parle d'un crédit de 169,35 \$ au titre de la taxe de vente fédérale. S'agit-il de l'ancienne taxe de vente, appelée taxe sur les produits manufacturés, ou le crédit est-il versé en anticipation de la TPS, comme ce papier pourrait nous donner à le croire?

M. Cappe: Je ne suis pas qualifié pour me prononcer sur l'affaire, monsieur le sénateur. Toutefois, d'après ce que je vous ai entendu dire, je crois comprendre qu'il s'agit de la taxe de vente fédérale. Si j'ai bien saisi, ce texte a deux objets. Il dit: «Voici votre crédit au titre de la taxe de vente fédérale. Au fait, êtes-vous enregistré? Nous allons vous verser un crédit au titre de la TPS.» Je ne prétends pas comprendre entièrement le texte.

Le sénateur Stewart: Il n'est pas question d'enregistrement dans le texte, mais pourriez-vous nous donner des précisions? Pour l'instant, je suis porté à croire que ce que vous dites est exact.

M. Cappe: Nous allons certainement clarifier la question avant la fin de la journée et nous communiquerons avec vous.

Le sénateur Sparrow: Pourriez-vous nous expliquer pourquoi un crédit serait versé à un particulier au titre de la taxe de vente fédérale?

M. Fulford: Il existe actuellement un programme d'aide aux familles à faibles revenus, qui est axé sur la taxe fédérale de vente. Ce programme existe depuis plusieurs années. Il permet à ces familles de toucher un crédit au titre de la taxe de vente fédérale. Ce programme prendra fin en même temps que la taxe de vente fédérale et alors le crédit versé au titre de la TPS prendra le relai.

Le sénateur Simard: À quelle année remonte ce programme?

[Text]

Mr. Fulford: I am not sure what year, but it has been in place for a number of years.

Senator Stewart: May I go back to the main line of my questioning?

The Chairman: Yes.

Senator Stewart: We now see, Mr. Chairman, that the vote wording in some instances has permitted departments to make expenditures in preparation for the implementation of the GST. We also see that the wording of Treasury Vote 5 has permitted money from that \$775 million to be used for that purpose. Under which of the clauses or which of the words in Treasury Vote 5 do you find yourself authorized by Parliament to use money in the way it was used?

Mr. Cappe: Other requirements.

Senator Stewart: Yes, other requirements as defined by Parliament.

Mr. Cappe: As defined by the vote wording, senator. It says that it is subject to the approval of the Treasury Board to supplement other votes for paylists and other requirements.

Senator Stewart: In the old days, instead of saying payroll we would say the civil list or the military list as prescribed by Parliament, which alone can make appropriation. Surely you are not telling us that the Crown can now define the requirements for which payments are authorized by Parliament.

Mr. Cappe: No, I am not suggesting that. As I indicated earlier, the vote wording in a number of departments is very broad and general. For instance, in some cases it merely says operating expenditures. In light of the Auditor General's exhortation for departments to get on with planning for forthcoming taxes, they can indeed find them as required operating expenditures within their existing votes.

Senator Stewart: Surely it means expenses required for the operation of programs already authorized by Parliament, rather than expenditures for programs which may be in the eyes of bureaucrats. Let us say, par adventure, the GST had been defeated either in the House of Commons or in the Senate. Hundreds of millions of dollars would have been expended. Surely you are putting an awful lot of cart before the horse.

Mr. Cappe: There is a point at which preparation and planning ends and one is then faced with putting in place systems which are no longer preparation and planning. We have had to come to a determination, using our best judgment, where that line is drawn. The Speaker of the House of Commons has provided some indication in some earlier decisions, going back to 1981 and before, indicating that preparation and planning expenditures were legitimate expenditures within the existing vote wording in particular circumstances.

We have interpreted those vote wordings as providing boundaries within which we have to stay. I am quite comfort-

[Traduction]

M. Fulford: Je ne sais pas à quelle année au juste, mais il existe depuis plusieurs années.

Le sénateur Stewart: Puis-je revenir à mon sujet principal?

Le président: Oui.

Le sénateur Stewart: Nous voyons maintenant, monsieur le président, que le libellé du crédit a permis à des ministères de faire des dépenses, en certains cas, en vue de l'entrée en vigueur de la TPS. Nous voyons aussi que le libellé du crédit 5 a permis d'employer une partie de ses 775 millions à cette fin. En vertu de quelles dispositions ou de quels mots du libellé du crédit 5 vous considérez-vous autorisés par le Parlement à employer des fonds à ce genre de fins?

M. Cappe: Les mots «à d'autres besoins».

Le sénateur Stewart: Oui, «à d'autres besoins», au sens que lui donne le Parlement.

M. Cappe: Au sens que lui donne le libellé du crédit, monsieur le sénateur. Le texte dit: «Sous réserve de l'approbation du Conseil du Trésor, pour ajouter des sommes à d'autres crédits relativement à la feuille de paie et à d'autres besoins...»

Le sénateur Stewart: Autrefois, au lieu de dire «feuille de paie», on parlait de liste civile ou de liste militaire établie par le Parlement, qui seul peut voter les crédits budgétaires. Vous n'êtes pas en train de nous dire, j'en suis sûr, que la Couronne peut maintenant définir les besoins dont le Parlement autorise les dépenses afférentes.

M. Cappe: Non, ce n'est pas ce que je veux dire. Comme je l'ai indiqué précédemment, le libellé des crédits de plusieurs ministères est très général. Ainsi, en certains cas, il parle simplement de dépenses de fonctionnement. Compte tenu de l'invitation pressante que le vérificateur général a faite aux ministères de continuer leurs activités de planification en prévision des taxes prochaines, un ministère peut en fait considérer ces dépenses comme dépenses de fonctionnement nécessaires, s'inscrivant dans le champ de ses crédits actuels.

Le sénateur Stewart: Sûrement que le libellé veut parler de dépenses nécessaires pour le fonctionnement de programmes déjà autorisés par le Parlement, non de dépenses pour des programmes qui existent aux yeux d'un haut fonctionnaire. Supposons par aventure que la TPS ait été rejetée, soit par la Chambre des communes, soit par le Sénat. Des centaines de millions de dollars auraient été dépensés. Assurément, vous mettez plus qu'un peu la charrue avant les bœufs.

M. Cappe: Il arrive un moment où la préparation et la planification sont terminées. Vient alors le temps de mettre en place des systèmes qui n'ont plus rien à voir avec la préparation et la planification. Nous avons dû décider, au mieux de notre jugement, où il fallait tirer cette ligne. Le président de la Chambre a donné quelques indications dans des décisions antérieures, qu'on peut faire remonter jusqu'en 1981 ou avant. Il a dit que les dépenses de préparation et de planification étaient, en certaines circonstances, des dépenses légitimes dans le cadre d'un crédit existant.

Nous avons interprété les libellés en question comme fixant des limites à ne pas franchir. Je suis bien aise de dire aux

[Text]

able in saying to honourable senators that we are confident that we have stayed within those boundaries and, par adventure, had the GST not passed, that money would have been spent in preparation and planning but the further ongoing expenditures which now presumably will be forthcoming would not have been undertaken.

Senator Stewart: I do not think we ought to focus on the vote wording for other departments. I want to focus on Vote 5. There is a statutory basis for "paylist". It seems to me that "other requirements" is the most permissive language unless it means "requirements for the purposes of carrying out programs which are either statutory or under the Royal Prerogative".

Mr. Cappe: I take the heading "government contingencies" to add flavour to "other requirements". I do not particularly want to engage in a rhetorical debate but, if one were to consider the officials in the Department of Finance who are planning for the creation of programs or, as you have put it, "gleams" in officials' eyes, presumably those moneys are being expended to develop policies pursuant to the vote of Parliament. I think there has to be a presumption that Parliament is voting money for people to prepare for new initiatives which may or may not come to fruition.

Senator Kinsella: Is there any provision in the Financial Administration Act which provides, in parentheses, generic guidance that might be germane in this instance?

Mr. Cappe: I do not have my Financial Administration Act with me but I believe there is, indeed, guidance in that the act provides for the expenditure of public funds and sets in place a scheme by which Parliament votes money and how the moneys are managed in the Government of Canada. I would infer—and I would not like to swear to this in a court—that there is an implicit presumption that Parliament previews the expenditure of these kinds of funds. In its vote wording, which is left very general, what Parliament is doing with Vote 5 is putting a constraint on our ability to meet those other requirements by limiting the amount in the vote. This year, when we increased Vote 5, we felt it would be worthwhile, in the interests of disclosure, to indicate that we were going to be spending this money on these kinds of issues. We made it clear to Parliament that there would be money in here and that we were increasing it for a purpose.

Senator Stewart: Where did you do that?

Mr. Cappe: It might well have been in our public statements at the time of the tabling and not contained in the formal blue book.

Senator Stewart: Mr. Chairman, that is the general area I wanted to explore first. I certainly do not want to take up all the time of the committee but I do have other specific points which I would be prepared to deal with later.

The Chairman: Perhaps we can come back to you later.

Senator Comeau: We now have before us in the Standing Senate Committee on National Finance Bill C-69 which, I

[Traduction]

honorables sénateurs que nous sommes sûrs de ne pas avoir outrepassé ces limites et si, par aventure, la TPS n'avait pas été adoptée, cet argent aurait quand même été dépensé à des travaux de préparation et de planification. Mais les dépenses qui devaient s'ensuivre et qui, je suppose, vont maintenant être engagées, ne l'auraient pas été.

Le sénateur Stewart: Je ne crois pas que nous devions nous concentrer sur le libellé des crédits budgétaires des autres ministères. Je veux m'en tenir au crédit 5. La «feuille de paie» a une base législative. Il me semble que «à d'autres besoins» est une expression extrêmement permissive, à moins qu'elle veuille dire «besoins pour la réalisation de programmes prévus par la loi ou relevant de la prérogative royale».

M. Cappe: J'utilise le titre, «Éventualités du gouvernement», pour étoffer «autres besoins». Je ne tiens pas particulièrement à entamer un débat de rhétorique, mais prenons les hauts fonctionnaires du ministère des Finances qui planifient la création de programmes ou, pour reprendre votre métaphore, la création de «lueurs» dans leurs yeux. On peut présumer qu'ils dépensent alors de l'argent pour élaborer des politiques conformément aux crédits votés par le Parlement. Il faut, je crois, présumer que le Parlement vote des crédits habilitant des gens à préparer de nouvelles initiatives, qui peuvent se concrétiser ou pas.

Le sénateur Kinsella: La Loi sur l'administration financière donne-t-elle, entre parenthèses, des indications générales qui seraient pertinentes en l'occurrence?

M. Cappe: Je n'ai pas avec moi le texte de la Loi sur l'administration financière, mais je crois qu'il s'y trouve effectivement des indications, en ce sens que cette loi dit comment on doit dépenser les deniers publics, tout en établissant un mécanisme suivant lequel le Parlement vote les crédits, mécanisme qui statue aussi sur la façon dont les fonds doivent être administrés au sein de l'administration gouvernementale. J'en déduis—mais je ne voudrais pas avoir à le jurer devant le tribunal—qu'il y a une présomption implicite que le Parlement examine au préalable ce genre de dépenses. Dans le libellé du crédit 5, laissé très général, ce que fait le Parlement, c'est d'imposer une borne à notre capacité de combler ces autres besoins en limitant le montant du crédit. Cette année, alors que nous avons augmenté le crédit 5, nous avons jugé utile, par souci de transparence, d'indiquer que nous allions dépenser telle ou telle somme à telle ou telle fin. Nous avons dit clairement au Parlement qu'il y aurait de l'argent dans le crédit et que nous en augmentions le montant dans un but précis.

Le sénateur Stewart: Où l'avez-vous dit?

M. Cappe: Fort probablement dans les déclarations publiques que nous avons faites au moment du dépôt du budget, mais qui ne sont pas dans le Livre bleu officiel.

Le sénateur Stewart: C'est là, monsieur le président, le principal secteur que je voulais sonder en premier lieu. Je ne veux certes pas prendre tout le temps du Comité, mais j'ai d'autres points, que je suis disposé à remettre à plus tard.

Le président: Nous pourrions revenir à vous après.

Le sénateur Comeau: Nous sommes actuellement saisis, nous du Comité sénatorial permanent des finances nationales,

[Text]

believe, previews a reduction in government expenditures of \$1 billion. What will happen if Bill C-69 is delayed until, say, the end of March? Is that \$1 billion shown in the supplementary estimates?

Mr. Cappe: The \$1 billion is not shown in the supplementary estimates. Indeed, those are the statutory reductions in spending which the Minister of Finance announced in his budget of February, 1990. The estimates of statutory spending are always consistent with the legislative authority. Our estimate of some of those statutory expenditures did not accord with the numbers that were made public by Mr. Wilson in his budget because we did not presume that Bill C-69 would pass. We have not made an adjustment anywhere in the Estimates to presume the outcome of Bill C-69.

Senator Comeau: I notice an item of \$32.5 million for research and development for the Atomic Energy Board of Canada.

Mr. Cappe: Yes, sir.

Senator Comeau: In light of the fact that we have had very few Candu sales in the last few years and the fact that the major user in Canada of Candus has been Ontario and that a moratorium has been placed on that by the government of Ontario, I do not think there will be any further Candu sales in Ontario in the next few years. Why would we be spending money on research and development at this time, particularly in the supplementary estimates?

Mr. Cappe: That money is being asked for from Parliament in order to match some contributions from Ontario Hydro for research and development in the development of new capacity and capabilities for next generation Candu reactors. Notwithstanding the moratorium which the government of Ontario has put on further construction of nuclear facilities, they have kept the R & D program alive and continue to provide funds. We have a matching agreement with Ontario Hydro whereby we will top it up and match their R & D. The \$32.5 million in the supplementary estimates will largely go to the development of a new small reactor which is targeted at a different class from the traditional Candu reactor.

Senator Comeau: It seems that even though the Ontario government does not believe in nuclear energy and will not use it, it is still spending money on research.

Senator Stollery: They are using a lot of it.

The Chairman: We have only one witness.

Senator Comeau: There is also \$15.4 million earmarked for surplus pork for the U.S.S.R. Is this as a result of recent discussions about assisting the U.S.S.R.?

Mr. Cappe: No. In fact, the final supplementary estimates of last year had, I believe, \$13.5 million identified as money which would go to the Agricultural Products Board for the purpose of purchasing pork in Canada and selling it to the

[Traduction]

du projet de loi C-69 qui, je crois, annonce une réduction d'un milliard de dollars dans les dépenses de l'État. Qu'arrivera-t-il si l'adoption du projet de loi C-69 est retardée, mettons, jusqu'à la fin de mars? Ce milliard apparaît-il dans le Budget des dépenses supplémentaires?

M. Cappe: Ce milliard ne figure pas dans le Budget supplémentaire. Il s'agit en fait des réductions des dépenses législatives que le ministre des Finances a annoncées dans son budget de février 1990. Les prévisions des dépenses législatives sont toujours conformes aux autorisations législatives. Nos prévisions de certaines de ces dépenses ne concordaient pas avec les chiffres rendus publics par M. Wilson dans son budget parce que nous n'avions pas présumé de l'adoption du projet de loi C-69. Nous n'avions opéré dans le budget aucun ajustement qui aurait présumé de l'issue du projet de loi C-69.

Le sénateur Comeau: Je remarque un poste de 32,5 millions de dollars en recherche et développement pour la Commission de contrôle de l'énergie atomique du Canada.

M. Cappe: Oui, monsieur.

Le sénateur Comeau: Étant donné que nous avons vendu très peu de réacteurs Candu ces dernières années et que le principal utilisateur canadien de ces réacteurs est l'Ontario, dont le gouvernement a décrété un moratoire en la matière, je ne crois pas qu'il se vendra d'autres réacteurs Candu en Ontario ces prochaines années. Pourquoi dépenser maintenant de l'argent en recherche et développement dans ce secteur, en particulier dans le cadre du Budget supplémentaire?

M. Cappe: Cet argent est demandé au Parlement pour égaliser les fonds de recherche et développement dépensés par l'Ontario Hydro en vue de la mise au point d'une nouvelle capacité et de nouvelles possibilités dans la prochaine génération de réacteurs Candu. Malgré le moratoire qu'il a décrété sur la construction de nouvelles centrales nucléaires, le gouvernement de l'Ontario a conservé le programme de R-D et continue à l'alimenter financièrement. Nous avons avec l'Ontario Hydro un accord prévoyant que nous devons lui verser des fonds égaux à ceux qu'elle dépense en R-D. Les 32,5 millions prévus dans le Budget supplémentaire seront affectés principalement à la mise au point d'un nouveau réacteur de petite taille ciblé sur un créneau différent de celui du réacteur Candu classique.

Le sénateur Comeau: Il semble que le gouvernement de l'Ontario, même s'il ne croit pas à l'énergie nucléaire et n'entend pas l'utiliser, continue à dépenser de l'argent pour la recherche.

Le sénateur Stollery: Il en utilise énormément.

Le président: Nous n'avons qu'un témoin.

Le sénateur Comeau: Il y a aussi 15,4 millions de dollars pour des surplus de porc destinés à l'USRR. Est-ce le résultat de discussions récentes sur une assistance éventuelle à l'URSS?

M. Cappe: Non. En fait, le budget supplémentaire final du dernier exercice comportait, si ma mémoire est bonne, 13,5 millions destinés à l'Office des produits agricoles pour l'achat de porcs canadiens devant être revendus à l'URSS. Les transac-

[Text]

U.S.S.R. Those deals were not concluded by the end of the fiscal year and that money lapsed. Therefore, there was no money in the Main Estimates for that purpose. This is an attempt to replenish that, if you will, to allow for continuation of that program so that pork can be bought in Canada and sold under contracts to the U.S.S.R.

Senator Comeau: Who organizes the purchase of the pork?

Mr. Cappe: The Agricultural Products Board.

Senator Comeau: You also have \$39.6 million for networking at universities. Could you give us a few details and tell us which universities are involved in this?

Mr. Cappe: These networks are a program which is called the "networks of the centres of excellence." There are 15 such networks. Each network has a node who is the coordinator who makes the payments of money and administers the network for centres of excellence.

I have a very long list of universities with the 15 networks which I will be pleased to make available to the committee, but just to give you some examples, the Canadian Network for Space Research includes the Atmospheric Environment Service of Toronto, the Canadian Astronautics of Ottawa, as well as the University of Alberta, the University of Calgary, the University of Saskatchewan, the University of Western Ontario, York University and a number of other research establishments. So there are both private-sector and university research groups, and they are linked together by this network.

Senator Comeau: Is the private sector providing some money to the network?

Mr. Cappe: Yes, as well.

Senator Comeau: There is a \$38.2 million allocation for victims of vaccination. Is this some kind of an emergency that happened?

Mr. Cappe: No, senator. There are two major elements of the program. One is for victims of AIDS, who will receive a total of \$120,000 each, if it can be shown that they have received this through the intravenous transmission of the disease. As well, there is \$7.5 million which will go to Thalidomide victims. I think the Minister of Health and Welfare announced these programs some time ago, and this is merely allocating the money for them.

Le président: En français, on dit: "victims of vaccination". En anglais, on dit: "extraordinary assistance to vaccine injured persons". Quelle est la différence entre les deux?

M. Cappe: Je ne suis pas un sophiste.

It is a difficult distinction to make. I think we are talking about people who have a disease that resulted from the vaccine.

Le président: Il y a une des deux versions qui n'est pas tout à fait exacte.

[Traduction]

tions en cause n'étaient pas encore terminées quand l'exercice a pris fin et ces crédits étaient devenus périmés. En conséquence, le Budget principal ne comportait aucune somme à cette fin. L'objet du présent montant est de regarnir ce poste, si vous voulez, pour permettre de maintenir le programme et d'acheter du porc canadien pour le revendre par contrat à l'URSS.

Le sénateur Comeau: Qui organise cet achat?

M. Cappe: L'Office des produits agricoles.

Le sénateur Comeau: IL y a également 39,6 millions pour la constitution de réseaux interuniversitaires. Pourriez-vous nous donner quelques détails et nous dire quelles universités participent à ce programme?

M. Cappe: Ce programme est appelé «Réseaux de centre d'excellence». Ces réseaux sont au nombre de quinze. Chaque réseau a un nœud, qui fait office de coordinateur. C'est lui qui fait les versements et administre le réseau pour les centres d'excellence.

J'ai une très longue liste d'universités composant ces 15 réseaux. Je serai heureux de la mettre à la disposition du Comité. Pour vous donner quelques exemples, le Réseau canadien de la recherche spatiale comprend l'Atmospheric Environment Service de Toronto, la Canadian Astronautics d'Ottawa ainsi que les universités Western Ontario et York et plusieurs autres établissements de recherche. Donc on y trouve des établissements de recherche tant privés qu'universitaires, qui sont reliés entre eux au sein de ce réseau.

Le sénateur Comeau: Le secteur privé fournit-il des fonds au réseau?

M. Cappe: Oui, également.

Le sénateur Comeau: Il y a une somme de 38,2 millions en allocations pour les victimes de vaccinations. S'agit-il d'une quelconque urgence qui se serait déclarée?

M. Cappe: Non, monsieur le sénateur. Le programme comporte deux grands volets. Le premier concerne les victimes ayant contracté le SIDA. Ces personnes toucheront un maximum de 120 000 \$ chacune, s'il est prouvé qu'elles ont contracté la maladie par injection intraveineuse. En outre, 7,5 millions iront aux victimes de la thalidomide. Je crois que le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social a annoncé ces programmes il y a quelque temps et il s'agit simplement de voter les crédits voulus.

The Chairman: In French, they say "victims of vaccination". In English, they say "extraordinary assistance to vaccine injured persons". What is the difference between the two?

Mr. Cappe: I am not a sophist.

C'est une distinction difficile à faire. Je crois que nous parlons ici de personnes ayant contracté une maladie à la suite d'une vaccination.

The Chairman: One of the two versions is not exactly correct.

[Text]

M. Cappe: Je suis certain que l'une est meilleure que l'autre mais sans avoir les deux en face de moi, j'hésite à choisir.

Le sénateur Comeau: On remarque dans les estimés les mots «Brazil Ground Station». De quoi s'agit-il?

M. Cappe: Depuis 1981-1982, je pense, il y avait un accord entre le Canada et le Brésil pour construire un système de communication par satellite.

It is part of Canada's official development assistance. Canada pays for contracts for the construction of the system and it will be part of a network of such ground stations. Spar Aerospace, Hughes and MacDonald Dettwiler of Canada are involved.

Le sénateur Comeau: Je pense qu'un de nos invités est maintenant arrivé, il faudrait lui céder la parole.

Le président: Monsieur le ministre, si vous voulez vous approcher de la table, s'il vous plaît.

Excuse me, we will have to interrupt you to hear from the Minister, who can only stay for a short time.

Senator Marsden: Mr. Chairman, while the Minister is getting settled, could I ask a question? The Standing Committee on Social Affairs, Science and Technology has had the estimates in this area referred to it, and there are many questions we would like to ask, especially on the Centres of Excellence, but not only that area. We have two choices. We can either have these supplementary estimates also referred to our committee, or we will need some time in this committee. I wonder if you will be attending to that during the course of this meeting and before Christmas.

The Chairman: We will be having an *in camera* meeting after we hear from the witnesses today, so we can discuss those matters then.

Mr. McKnight, would you like to begin?

Hon. Bill McKnight, P.C., M.P., Minister of National Defence: Thank you Mr. Chairman. If it would be acceptable, I have a handout regarding the supplementary estimates as they affect my department, and it may be beneficial if it could be tabled.

The Chairman: Thank you, that is fine.

Senator Kinsella: Does the minister have an opening statement?

Mr. McKnight: I did not prepare an opening statement because of the way it would eat into the time that I have available to honourable senators.

The Chairman: You had a news release, anyway, on the Estimates.

Senator Olson: That is the new structure, yes.

The Chairman: Senator MacEachen, do you have any questions?

[Traduction]

Mr. Cappe: I am sure that one version is better than the other, but not having both in front of me at the moment, I am reluctant to choose.

Senator Comeau: I noticed in the Estimates the words "Brazil Grand Station". What does this refer to?

Mr. Cappe: Since 1981-1982, I think, there has been an agreement between Canada and Brazil to build a satellite communication system.

Il s'agit d'une dépense s'inscrivant dans les programmes officiels d'assistance au développement. Le Canada assume les dépenses afférentes à certains contrats de construction du système et il fera partie d'un réseau de stations terrestres de ce genre. Spar Aerospace, Hughes et McDonald Dettwiler of Canada participent à ce programme.

Senator Comeau: I think that one of our guests has arrived. We must let him speak.

The Chairman: Sir, please come forward.

Veuillez m'excuser. Nous allons devoir vous interrompre pour entendre le ministre, qui ne peut pas rester très longtemps.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, pendant que le ministre s'installe, puis-je poser une question? Le Comité permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie a été saisi des crédits prévus dans ce secteur et il y a bien des questions que nous aimerions poser, en particulier sur les Centres d'excellence, mais aussi sur d'autres domaines. Nous avons deux options: que le Budget supplémentaire soit également renvoyé à notre comité ou qu'on nous accorde du temps ici. J'aimerais savoir si vous allez vous occuper de la question durant la présente séance ou avant Noël.

Le président: Nous aurons une réunion à huis clos après avoir entendu les témoins aujourd'hui. Nous pourrions donc en discuter durant cette réunion.

M. McKnight, veuillez commencer, je vous prie.

L'honorable Bill McKnight, c.p., député, ministre de la Défense nationale: Merci, monsieur le président. Si cela vous convient, j'aimerais distribuer un document concernant les incidences du Budget supplémentaire en ce qui concerne mon ministère. Ce document, s'il peut être déposé, pourrait vous être utile.

Le président: Merci. C'est d'accord.

Le sénateur Kinsella: Le ministre a-t-il une déclaration préliminaire à faire?

M. McKnight: Je n'ai pas préparé de déclaration préliminaire à cause des minutes qu'elle soustrairait au temps dont je dispose pour les honorables sénateurs.

Le président: De toute façon, vous avez publié un communiqué de presse sur le Budget supplémentaire.

Le sénateur Olson: Effectivement, c'est la nouvelle forme de présentation.

Le président: Monsieur le sénateur MacEachen, avez-vous des questions?

[Text]

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have some general questions about the Gulf situation, not specifically on the items in the Estimates, although they do lead to a discussion of the general situation in the Gulf. It may be that the minister might not wish to deal with some of these questions because they may be more in the foreign policy field, but I am confident that Mr. McKnight has been following all of these matters from a total perspective, so at least I will ask the questions I have in mind and see how far we can go.

My first question has to do with what conditions are expected to exist, or ought to exist, under which force would be used against Iraq. We know that the general expectation is that, if Iraq has not withdrawn from Kuwait by January 15, then the United Nations has authorized or condoned the use of force. That is a very general situation. I know that Mr. Clark has stated in the Foreign Affairs Committee that, if there was progress for the purpose of achieving Iraq's withdrawal from Kuwait, then force should not be used. I wonder what is meant by progress for the purpose of achieving the withdrawal from Kuwait. Would serious negotiations, for example, fit into that category and justify postponing or not using force at all?

Mr. McKnight: First of all, Mr. Chairman, the activities of the Government of Canada, from the outset of the war that Saddam Hussein started on August 2 by invading Kuwait, have been to bring about a peaceful settlement of this dispute. In that we have been joined by all the Allies and like-minded nations that are presently in the Gulf.

The activities that have led to some 12 United Nations Resolutions condemning the act of aggression have represented, I think, a revigoration of the United Nations and a recognition of the founding principles of the United Nations to provide a more peaceful and secure world.

The resolution that you referred to, Senator MacEachen, is Resolution 678. That provides for a pause of goodwill since its passing to January 15, and then authorizes all nations to take what actions may be necessary to have Iraq fulfil the wish of the United Nations, and that is complete withdrawal from Kuwait and the release of all hostages.

Nothing short of the initial acceptance of Resolution 678 would be accepted as complying with the United Nations resolution.

That being said, I believe there are opportunities from now until January 15. The President of the United States announced that he would have Mr. Baker visit Iraq. The President has put forward several dates on which he would be available to visit Iraq. He has also asked the Foreign Minister, Mr. Aziz, to visit the United States. There have been dates suggested. I believe that even at this time there are opportunities for Iraq to make the decision the United Nations has insisted it make and remove itself from Kuwait. There is no hypothesis; there is only U.N. Resolution 678.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'ai des questions générales sur la situation qui règne dans le golfe Persique. Elles ne portent pas expressément sur les postes du Budget supplémentaire, encore que ceux-ci mènent effectivement à une discussion de cette situation. Peut-être que le ministre ne voudra pas répondre à certaines de ces questions parce qu'elles relèvent plutôt de la politique étrangère, mais je suis sûr que M. McKnight a observé la situation dans une perspective globale. Je dois donc poser au moins les questions que j'ai en tête et nous verrons jusqu'où cela nous mènera.

Ma première question concerne les conditions qu'on veut voir réunies ou qui devraient être réunies pour que la force soit employée contre l'Irak. Nous savons en gros ce à quoi on s'attend: que si l'Irak ne s'est pas retiré du Koweït d'ici le 15 janvier, les Nations Unies ont autorisé un recours éventuel à la force ou fermeront les yeux sur une telle intervention. Telle est la situation en gros. Je sais que M. Clark a déclaré devant le Comité des affaires étrangères que, dans l'éventualité où progresseraient les efforts pour amener l'Irak à se retirer du Koweït, il ne faudrait pas utiliser la force. Je me demande ce qu'on veut dire par progrès des efforts pour amener l'Irak à se retirer du Koweït. Est-ce que des négociations sérieuses, par exemple, répondraient à cette définition et justifieraient qu'on remette à plus tard l'usage de la force ou qu'on ne l'utilise pas du tout?

M. McKnight: Premièrement, monsieur le président, depuis le début de la guerre que Saddam Hussein a déclenchée, le 2 août, en envahissant le Koweït, le gouvernement du Canada s'est appliqué à susciter un règlement pacifique de ce conflit. À mes efforts se sont joints ceux de tous les alliés et des pays animés des mêmes sentiments, qui sont actuellement présents dans le Golfe.

Les activités qui ont conduit l'ONU à adopter 12 résolutions condamnant cet acte d'agression témoignent, à mon avis, d'un regain de vigueur des Nations Unies et d'une reconnaissance des principes de base de l'ONU, qui sont de favoriser la paix et la sécurité dans le monde.

Vous avez fait allusion, monsieur le sénateur MacEachen, à la résolution 678. Elle prévoit une pause de bonne volonté jusqu'au 15 janvier, après quoi elle autorise tous les pays à prendre les mesures nécessaires pour que l'Irak se rende au désir des Nations Unies, c'est-à-dire se retire complètement du Koweït et libère tous ses otages.

L'acceptation de la résolution 678 serait la seule façon, rien de moins, de respecter les exigences des Nations Unies.

Cela dit, j'estime qu'il existe des possibilités d'ici le 15 janvier. Le président des États-Unis a annoncé qu'il enverrait M. Baker en Irak. Il a proposé plusieurs dates où il serait libre pour faire le voyage. Il a également demandé au ministre irakien des Affaires étrangères de venir aux États-Unis. Des dates ont été proposées. Je crois que, même maintenant, l'Irak aurait la chance de prendre la décision que lui a demandée avec instance les Nations Unies, c'est-à-dire de se retirer du Koweït. Point d'hypothèses: seulement la résolution 678 de l'ONU.

[Text]

Senator MacEachen: So I would be misunderstanding Mr. Clark if I were to conclude that his statement meant that if negotiations were taking place on January 15 Canada would not support the use of force.

Mr. McKnight: What you are misunderstanding is the date of January 15. January 15 is a date the United Nations put forward as the date when nations could take all necessary actions. The resolution does not say that action will be taken on January 15 or any other date. Therefore, the activities that could lead to a peaceful solution of this dispute could well take place after January 15. There is nothing magic about the date of January 15; it is simply the date identified after which actions that may be necessary could take place.

Senator MacEachen: So that is reassurance that if the negotiations which are being sought—which have not yet started—commenced on January 20, January 10 or February 10, Canada would not be in favour of using force.

Mr. McKnight: Canada is supportive and has co-sponsored, in some cases, some of the 12 resolutions passed by the United Nations. Resolution 678 allows nations to use force, if necessary, after January 15.

To assume that force would only be used after certain criteria have been met would not be accurate.

Senator MacEachen: So we can contemplate that force would be used even in the context of negotiations.

Mr. McKnight: Because you are dealing with hypothetical negotiations, any answer I would give you in that regard would be hypothetical.

Not knowing who would be involved in those negotiations, not knowing the parameters under which negotiations could take place, it is difficult to project that far ahead.

One thing you can be assured of, senator, is that this government and other governments have been working since August 2 to attempt to find a peaceful resolution to the invasion of Kuwait.

Senator Frith: On a supplementary, Mr. Chairman. Is there any policy in place respecting what would happen if what Senator MacEachen has described takes place?

Mr. McKnight: The policy that has been followed by this government is support of the United Nations and its Charter and its founding principles—that is, to bring about a more secure and peaceful world. This government has that policy in place at this time and is following it.

Senator Frith: To describe that policy, it is one which leaves all nations free to do something on an individual basis. Therefore, individual action is permitted under the resolution.

I do not want to quarrel with you, but as I understood your answer to Senator MacEachen, Canada's individual action under the UN resolution is not a matter of policy.

Mr. McKnight: You cannot accept a hypothetical scenario of open-ended negotiations that will allow for the continued destruction of a nation and its people, and that is a principle

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Donc, je me tromperais si je déduisais des propos de M. Clark qu'advenant des négociations le 15 janvier, le Canada n'appuierait pas le recours à la force.

M. McKnight: Votre erreur est dans la date du 15 janvier. Ce quantième est un jour que les Nations Unies ont choisi comme date où les pays intéressés pourraient prendre toutes mesures nécessaires. La résolution ne dit pas qu'on agira le 15 janvier ou un autre jour. Donc, les activités qui pourraient conduire à un règlement pacifique du conflit pourraient fort bien avoir lieu après le 15 janvier. La date du 15 janvier n'a rien de magique. C'est simplement une date déterminée après laquelle pourraient être prises les mesures nécessaires.

Le sénateur MacEachen: C'est donc confirmer que si les négociations souhaitées—et qui n'ont pas encore commencé—déboutaient le 20 janvier, le 10 janvier ou le 10 février, le Canada ne serait pas en faveur d'un recours à la force.

M. McKnight: Le Canada appuie et a même coparrainé certaines des 12 résolutions adoptées par les Nations Unies. La résolution 678 permet au pays de recourir à la force, au besoin, après le 15 janvier.

Il ne serait pas exact de supposer qu'on recourrait à la force seulement si certains critères étaient remplis.

Le sénateur MacEachen: Donc on peut supposer que la force pourrait être utilisée même pendant des négociations.

M. McKnight: Comme vous parlez de négociations hypothétiques, toute réponse que je pourrais vous donner serait hypothétique.

Il est difficile d'extrapoler aussi loin dans le temps sans savoir qui participerait à ces négociations et quels en seraient les paramètres.

Vous pouvez être sûr d'une chose, monsieur le sénateur, notre gouvernement et d'autres gouvernements s'efforcent depuis le 2 août de trouver une solution pacifique à la crise déclenchée par l'invasion du Koweït.

Le sénateur Frith: Une question supplémentaire, monsieur le président. Est-ce qu'une politique est prévue dans l'éventualité où se produirait le scénario décrit par le sénateur MacEachen?

M. McKnight: La politique suivie par le gouvernement est d'appuyer les Nations Unies, sa Charte et ses principes fondamentaux, qui sont de favoriser la paix et la sécurité dans le monde. Telle est la politique que le gouvernement applique actuellement.

Le sénateur Frith: Une caractéristique de cette politique est de laisser tous les pays libres d'agir individuellement. La résolution permet donc une action individuelle.

Je ne cherche pas à me disputer avec vous, mais si j'ai bien compris votre réponse au sénateur MacEachen, le Canada n'a pas de politique sur les mesures qu'il pourrait prendre individuellement aux termes de la résolution de l'ONU.

M. McKnight: On ne saurait accepter un hypothétique scénario comportant des négociations sans limite de durée pendant que se continuerait la destruction d'un pays et de son peu-

[Text]

the United Nations Security Council has recognized with Resolution 678.

Senator Frith: I think I understand you.

Senator Sparrow: On a supplementary, Mr. Chairman. If the United States decides to take action on January 15, or some date thereafter, is Canada committed to that action? At what point will Canada commit itself?

Mr. McKnight: First of all, senator, there is a multinational force in the Gulf consisting of some 32 nations. The United States is the leader because it has the largest number of troops. Canada has committed itself from the outset to the restoration of national borders, the restoration of the nation of Kuwait and the support of United Nations resolutions.

At this time at the first change of atmosphere, Canada will not withdraw that support. Canada has made a significant contribution over the past number of months. I draw your attention to what we have been able to do with only 3 per cent of the naval vessels in the Gulf. We have undertaken 25 per cent of the work in the Gulf. Canadian ships have been involved in 1,413 interdictions or hailings to date and 22 boardings while enforcing United Nations resolutions.

Senator Sparrow: My question was whether or not Canada is committed to take action if the United States decides to take action after January 15. Is the Canadian Armed Forces committed to that action, if it takes place?

Mr. McKnight: The Canadian Armed Forces is committed to tasks it is capable of fulfilling at this time. Those tasks will continue to be fulfilled if there is armed activity. You must remember that armed activity started on August 2.

Senator Stollery: I have a question on the same subject Senator MacEachen opened up. Has the minister and the government given any thought to what will happen to the Canadian Armed Forces? If there is a war, what happens afterward? It would be impossible for Kuwait to defend itself. How is it going to be defended? I think the American public is concerned that the Americans have embarked on what could become as long term an adventure as it was when the Gulf was British. Can we have some assurance that we have not become involved in a situation where we are going to be part of an occupying force following the UN resolutions? I do not know if the UN has given any thought to the maintenance of Kuwait's independence. How are they going to do that?

Mr. McKnight: The senator's question is appropriate, Mr. Chairman. During my visit to the Persian Gulf region, I discussed with some of the governments in the area what they would anticipate happening next if there were a peaceful resolution of the withdrawal of Iraqi forces from Kuwait. They agreed with the senator, Mr. Chairman, that there would be need for a security force in Kuwait, but they believe it should be an Arab force. Canada has developed some expertise over a

[Traduction]

ple. C'est un principe que le Conseil de sécurité des Nations Unies a reconnu dans la résolution 678.

Le sénateur Frith: Je crois que je comprends.

Le sénateur Sparrow: Une question supplémentaire, monsieur le président. Si les États-Unis décidaient d'agir le 15 janvier ou après, le Canada s'est-il engagé à les suivre? À quel moment le Canada s'engagerait-il?

M. McKnight: Tout d'abord, monsieur le sénateur, il y a dans le golfe une force multinationale composée de soldats de 32 pays. Les États-Unis en ont la direction parce qu'ils ont le plus gros contingent. Dès le début, le Canada s'est voué au rétablissement des frontières nationales du Koweït et à la restauration du pays, de même qu'il s'est engagé à appuyer les résolutions des Nations Unies.

Le Canada ne retirera pas son appui dès le premier changement d'atmosphère. Il fournit un apport important depuis plusieurs mois. J'attire votre attention sur ce que nous avons pu faire avec seulement trois pour cent des navires de guerre qui croisent dans le Golfe. Nous nous sommes chargés de 25 p. 100 de la tâche dans ces eaux. Les navires canadiens ont participé jusqu'à présent à 1 413 opérations d'interdiction ou d'interpellation et à 22 arraisonnements pour faire respecter les résolutions des Nations Unies.

Le sénateur Sparrow: Je demandais si oui ou non le Canada s'est engagé à agir, advenant que les États-Unis se décideraient à prendre des mesures après le 15 janvier. Les Forces armées canadiennes se sont-elles engagées à participer à cette intervention, si elle a lieu?

M. McKnight: Les Forces armées canadiennes se sont engagées à exécuter des tâches qu'elles sont en mesure de remplir actuellement. Elles continueront de les exécuter en cas d'action armée. N'oubliez pas que c'est le 2 août qu'a commencé l'intervention armée.

Le sénateur Stollery: J'ai une question sur le sujet qu'a entamé le sénateur MacEachen. Le ministre et le gouvernement ont-ils réfléchi à ce qu'il arrivera aux Forces armées canadiennes? Supposons qu'il y ait la guerre: qu'arrivera-t-il après? Il serait impossible au Koweït de se défendre. Comment serait-il défendu? Je pense que le public américain se préoccupe du fait que les États-Unis se sont peut-être lancés dans ce qui risque d'être une aventure aussi longue que du temps où le Golfe était britannique. Pouvez-vous nous donner une quelconque assurance que nous ne sommes pas engagés dans une situation qui nous embarquera dans une force d'occupation par suite des résolutions de l'ONU? Je me demande si l'ONU a réfléchi à la question du maintien de l'indépendance koweïtienne. Comment le Koweït va-t-il maintenir cette indépendance?

M. McKnight: La question du sénateur est opportune, monsieur le président. Durant mon voyage dans la région du golfe Persique, j'ai parlé avec certains gouvernements de la zone sur ce qu'ils prévoyaient, advenant un règlement pacifique aux termes duquel l'Irak retirerait ses forces du Koweït. Monsieur le président, ces gouvernements admettent, tout comme le sénateur, qu'une force de sécurité serait nécessaire au Koweït, mais ils estiment qu'elle devrait être arabe. Le Canada a acquis une

[Text]

number of years that could be used in designing a peacekeeping role, and we would be prepared to do so. Of course we have been prepared to serve the United Nations around the world in peacekeeping activities, and I would not rule out a request that Canada serve the United Nations in a peacekeeping role in that region. We are in the Middle East now.

Senator Stollery: I cannot help but make the observation that, unlike any other peacekeeping operation that Canada has embarked upon, this would be totally different because we would have been—if there was a war—one of the armies, and I wonder what would happen to our credibility as an after-hostilities force. Normally, in order to maintain the peace you have to have the cooperation of both sides. Following the Korean War, Canada has been increasingly involved in those things.

It seems to me that the United Nations has become too single minded on things. I am not supporting the Iraqi invasion of Kuwait, but I wonder what that does to this important trust we have built up so painstakingly over the last 25 years and how effective that will make us as peacekeepers in the Kuwait-Iraq zone.

The Chairman: Senator MacEachen had the floor, so following Mr. McKnight's answer, we will return to Senator MacEachen.

Senator MacEachen: If the minister wants to comment, that is fine with me.

Mr. McKnight: I will take the opportunity to respond now while the question is still fresh in my mind. My observation of history is perhaps different from the senator's. In the Second World War Canada continued in a peacekeeping role in Europe. After the Korean War Canada continued peacekeeping. At the present time we have Canadian peacekeepers in Iraq under the auspices of the United Nations, due to the conclusion of the Iran-Iraq war.

Since the United Nations resolution and since Canada's commitment to a multi-national effort in the Persian Gulf, we have been involved, under the auspices of the UN, in providing security to elections in Haiti. In my opinion, it has not damaged Canada's credibility in any way among the nations of the world and our ability to continue as peacekeepers.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I draw one conclusion from the minister's answer to my question: The Canadian government is not prepared to rule out the use of force even if negotiations are in place. I would disagree with that point of view and view it as hawkish in light of the possible consequences.

I want to ask with a bit more precision what is meant by "withdrawal". Suppose Iraq conducted a partial withdrawal from Kuwait to the border of what Iraq calls the Basra province. What would our position be then on the use of force, or

[Traduction]

certain compétence en la matière depuis plusieurs années, compétence qu'il pourrait faire servir à la conception d'une force de maintien de la paix. Il serait prêt à agir en ce sens. Nous avons été prêts à servir les Nations Unies partout au monde dans des opérations de maintien de la paix et je n'écarterais pas une demande éventuelle au Canada de servir les Nations Unies dans la région à ce titre. Nous sommes déjà présents au Moyen-Orient.

Le sénateur Stollery: Je ne peux pas m'empêcher de faire observer que, contrairement aux autres opérations de maintien de la paix auxquelles le Canada a participé, la situation serait ici entièrement différente parce que nous aurons été—s'il y a la guerre—l'un des belligérants et je me demande ce que serait la crédibilité de notre contingent de maintien de la paix une fois les hostilités passées. Normalement, pour maintenir la paix, il faut avoir la collaboration des deux parties. Après la guerre de Corée, le Canada s'est engagé toujours davantage dans ce genre d'activités.

Il me semble que l'ONU est devenue trop exclusive dans ses opinions. Je n'appuie pas l'invasion du Koweït, mais je me demande l'incidence que cela aurait sur cette grande confiance que nous avons si péniblement établie ces 25 dernières années et avec quelle efficacité nous pourrions, de ce fait, agir comme gardiens de la paix dans la zone Koweït-Irak.

Le président: Le sénateur MacEachen avait la parole. Nous reviendrons donc à lui après la réponse de M. McKnight.

Le sénateur MacEachen: En ce qui me concerne, si le ministre veut faire un commentaire, c'est d'accord.

M. McKnight: Je vais en profiter pour répondre maintenant, alors que la question est encore fraîche dans mon esprit. Ma vision de l'histoire est peut-être différente de celle du sénateur. Après la deuxième guerre mondiale, le Canada a continué d'être présent en Europe, dans un rôle de maintien de la paix. Après la guerre de Corée, le Canada a continué dans ce même rôle. Actuellement, des Canadiens participent à des opérations de maintien de la paix en Irak, sous les auspices des Nations Unies, depuis la fin de la guerre Iran-Irak.

Après la résolution des Nations Unies et depuis que le Canada s'est joint à l'effort multinational dans le golfe Persique, nous avons participé à des tâches de sécurité en Haïti, sous les auspices de l'ONU, à l'occasion des élections. À mon avis, notre présence dans le Golfe n'a nullement porté atteinte à la crédibilité du Canada aux yeux des autres pays, ni à notre capacité de continuer à agir comme gardiens de la paix.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, il y a une conclusion que je tire de la réponse du ministre: le gouvernement canadien n'est pas prêt à écarter le recours à la force, même si des négociations étaient entamées. Je ne suis pas d'accord avec ce point de vue et je le considère comme une attitude de «fauc», étant donné les conséquences qui pourraient en découler.

Je voudrais un peu plus de précision sur ce qu'on entend par «retrait». Supposons que l'Irak effectue un retrait partiel du Koweït, jusqu'à la frontière de ce qu'il appelle la province de Basra. Quelle serait alors notre position sur le recours à la

[Text]

would we reappraise the situation in light of that development and then change our posture? There may be developments of that kind that will test Canadian and UN policy. What would our attitude be in those circumstances or what would happen if, apart from the specific border, there were indications that Iraq was withdrawing? Is there flexibility in the posture or is it as absolute as you seemed to indicate in your earlier answer; namely, that there is a UN resolution that is an absolute statement and that anything else is a hypothesis? Surely these are possibilities we should be looking at because they may arise.

Mr. McKnight: Mr. Chairman, through you to the honourable senator, one could hypothesize almost any scenario. What the Government of Canada has done, along with the majority of world governments in the United Nations, is support the U.N. resolution calling for the complete and absolute withdrawal of Iraq from Kuwait. It is important members understand why the resolution was put forward and why it would appear that one would not want to wait an indefinite period.

On Tuesday Amnesty International released its first comprehensive report on human rights violations in Kuwait since the invasion of August 2. Amnesty International details how the forces have tortured and killed many hundreds of victims, taken several thousand prisoners, and left more than 300 premature babies to die after looting incubators from at least three of Kuwait's main hospitals. The report catalogues some 38 methods of torture used by the Iraqi military, including cutting off people's tongues and ears, shooting them in the limbs, applying electric shocks to their bodies and rape. So the total destruction of this nation and its people has caused the world community, represented by the United Nations, to say that Iraq must withdraw from Kuwait. When that happens different scenarios could develop. It would be lacking in policy if one did not think there was something that could be done after the compliance, and that is an important step. Discussions can take place. Under existing international fora, there may well be an opportunity for Iraq and Kuwait to resolve their dispute to the border. There are such things as the World Court and other international fora that could be made available and, I would suggest, should be used to conclude this dispute, after Iraq has complied with the United Nations resolution.

Senator MacEachen: In your opinion, would even a partial withdrawal from Kuwait by Iraq and some movement still justify military action?

Mr. McKnight: It would. I would suggest to you, senator, that a partial reduction from 38 methods of torture down to 25 would not be acceptable to either you, sir, or to the Government of Canada. If a partial reduction in looting and murder takes place, that is not acceptable, senator, to either you or me.

[Traduction]

force? Est-ce que nous réévaluerions la situation à la lumière de ce fait nouveau et modifierions notre position? Il pourrait fort bien arriver des faits de ce genre, qui mettraient à l'épreuve le bien-fondé de la politique du Canada et de l'ONU. Quelle serait notre attitude en pareille circonstance ou qu'arriverait-il si l'on apprenait que l'Irak opère un retrait autre que celui de gagner la frontière susmentionnée? Notre position est-elle souple ou est-elle aussi rigide que vous avez paru l'indiquer dans votre réponse antérieure, quand vous avez dit qu'il existe une résolution de l'ONU, qui est un énoncé absolu, et que tout le reste est hypothèse? Assurément, ce sont là des possibilités à envisager, parce qu'elles pourraient bien devenir réalité.

M. McKnight: Monsieur le président, par votre entremise je réponds à l'honorable sénateur qu'on pourrait supposer à peu près n'importe quel scénario. Ce que le gouvernement a fait aux Nations Unies, en même temps que la majorité des gouvernements du monde, ce fut d'appuyer la résolution de l'ONU demandant à l'Irak de se retirer entièrement et absolument du Koweït. Il importe que les membres du Comité comprennent pourquoi la résolution a été proposée et pourquoi il semble qu'on n'est pas prêt à attendre indéfiniment.

Mardi, Amnesty Internationale a publié son premier grand rapport sur les violations perpétrées contre les droits de la personne au Koweït, depuis l'invasion du 2 août. Cette organisation décrit en détail comment les militaires ont torturé et tué des centaines de personnes, fait plusieurs milliers de prisonniers et laissé mourir plus de 300 bébés nés prématurément, après avoir pillé les incubateurs d'au moins trois des grands hôpitaux de la ville de Koweït. Le rapport décrit 38 méthodes de torture utilisées par les militaires irakiens, comme couper la langue et les oreilles des victimes, leur tirer une balle dans un membre, leur administrer des chocs électriques ou les violer. Voyant donc la destruction totale du pays et de ses habitants, la communauté mondiale, par l'entremise des Nations Unies, a dit que l'Irak devait se retirer du Koweït. En pareil cas, divers scénarios peuvent se produire. Ne pas croire qu'on pourrait faire quelque chose, une fois que l'Irak aurait obéi à la résolution, serait faire preuve d'une politique déficiente. Ce serait une étape importante. Des discussions pourraient avoir lieu. Les tribunes internationales actuelles pourraient fort bien offrir à l'Irak et au Koweït l'occasion de régler leur différend frontalier. Il existe des organismes comme la Cour internationale de justice ou d'autres tribunes internationales qui pourraient être mises à leur disposition, voire qu'on devrait, à mon avis, utiliser pour régler ce différend, une fois que l'Irak se serait conformé à la résolution des Nations Unies.

Le sénateur MacEachen: À notre avis, même si l'Irak opérait un retrait partiel du Koweït et posait un geste, une intervention armée serait quand même justifiée?

M. McKnight: Oui. Je vous dirai, monsieur le sénateur, qu'une diminution partielle des méthodes de torture, de 38 à 25, serait irrecevable tant pour vous que pour le gouvernement du Canada. S'il se produisait une diminution partielle du pillage et des assassinats, elle serait irrecevable, monsieur le sénateur, tant pour vous que pour moi.

[Text]

Senator MacEachen: You would not use it as a way of exploring Iraq's future intentions. You would say, "Well, that's not good enough, so we will use military force"?

Mr. McKnight: No, it would not be that Canada would say that; it would be that Canada, joining with like-minded nations of the world that have condemned the invasion of Kuwait by Iraq, would abide by and use the United Nation's resolutions to bring about the restoration of the borders of Kuwait and the cessation of what Amnesty International has identified as gross violations of human rights, including torture and rape and the destruction of a country.

Senator MacEachen: It is absolutely true that the human rights violations in Kuwait are deplorable and absolutely horrifying, but there have been gross violations of human rights in other countries and Canada has never taken the view that we ought to use armed force to restore a proper equilibrium in those countries. Surely that is a ploy that we should not be using in these circumstances. President Bush is obviously using it to whip up American public opinion at a time when support in that country for his military posture is declining. No matter how deplorable the human rights violations are, it has very important consequences to cite them as a basis for military action in another country. That is what you appear to be doing today. What do you do about other countries where human rights are in gross violation? Is it a new policy?

Mr. McKnight: Mr. Chairman, through you to the senator, I am sure he has observed a change in the geopolitical atmosphere of the world over the last year. I recognize, as he has, other areas where human rights have been violated. However, this is the first time that the United Nations, in this instance, has been able to act and come together as a world body to condemn and prescribe what individual nations of the world can do to stop the violations that are taking place. It may not be that in the future the United Nations will always be able to come together, but it has in this case. One of the reasons it has in this case is because of the change in the geopolitical atmosphere, with the cessation of the Cold War, and the coming together of east and west on this issue.

I cannot understand why some citizens and the honourable senator continue to talk about the United States. The President of France, the Prime Minister of Great Britain, Afghanistan, some NATO countries and other countries of the world and the Persian Gulf states have all come together in this multi-national force and are taking the appropriate actions to lead to a peaceful resolution of this dispute. That is what every government that I have been able to speak to has been doing for the last number of months.

Senator MacEachen: Is Afghanistan a member of the multi-national force?

Mr. McKnight: Yes.

Senator MacEachen: What about its record of human rights? What are you going to do about that?

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Vous n'utiliseriez pas ces faits comme un moyen de sonder les intentions futures de l'Irak. Vous diriez: «Eh bien, ce n'est pas suffisant, donc employons la force militaire»?

M. McKnight: Non, le Canada ne dirait pas cela. Le Canada, se joignant aux pays de mêmes sentiments qui ont condamné l'invasion du Koweït par l'Irak, s'en tiendrait aux résolutions des Nations Unies et les utiliserait pour le rétablissement des frontières du Koweït et la cessation de ce qu'Amnistie Internationale a décrit comme des violations flagrantes des droits de la personne, notamment par la destruction d'un pays, la torture et le viol.

Le sénateur MacEachen: Il est parfaitement vrai que les violations des droits de la personne perpétrées au Koweït sont déplorables et absolument horribles, mais les droits de la personne sont violés de façon flagrante dans d'autres pays aussi et le Canada n'a jamais eu comme position qu'on doive recourir à la force armée pour rétablir l'équilibre voulu dans ces pays. C'est là assurément une tactique que nous ne devrions pas employer en pareil cas. Le président Bush s'en sert manifestement pour attiser l'opinion publique américaine à un moment où baisse l'appui de la population envers sa position militaire. Si déplorables que soient les violations des droits de la personne, les invoquer comme base d'une intervention militaire dans un autre pays comporte des conséquences sérieuses. C'est ce que vous semblez faire aujourd'hui. Que faites-vous des autres pays où l'on viole ouvertement les droits de la personne? S'agit-il d'une nouvelle politique?

M. McKnight: Monsieur le président, par votre entremise, je réponds au sénateur comme suit. Je suis sûr qu'il a observé un changement dans le climat géopolitique mondial au cours de l'année écoulée. Comme lui, je vois d'autres régions où les droits de la personne sont violés. Toutefois, c'est la première fois, en l'occurrence, que les Nations Unies ont pu agir à l'unisson en tant qu'organisme mondial pour condamner ces violations et énoncer une ligne de conduite que les pays du monde peuvent suivre pour arrêter ces violations. Peut-être que les Nations Unies ne pourront pas toujours agir à l'unisson, mais ce fut le cas ici, à cause notamment du changement intervenu dans le climat géopolitique mondial, grâce à la fin de la guerre froide, et de l'union qui s'est faite entre l'Est et de l'Ouest sur cette question.

Je n'arrive pas à comprendre pourquoi certains citoyens et l'honorable sénateur continuent à citer les États-Unis. Le président de la France, le premier ministre de la Grande-Bretagne, l'Afghanistan, certains pays de l'OTAN et d'autres, ainsi que les États du golfe Persique, se sont tous réunis dans cette force multinationale et prennent les mesures voulues pour susciter un règlement pacifique du conflit. C'est ce que font depuis plusieurs mois tous les gouvernements avec qui j'ai pu avoir des entretiens.

Le sénateur MacEachen: L'Afghanistan est-il membre de la force multinationale?

M. McKnight: Oui.

Le sénateur MacEachen: Que dire de sa fiche en matière de droits de la personne? Qu'en faites-vous?

[Text]

Mr. McKnight: What I said to the honourable senator, Mr. Chairman, and I am sure he heard it, is that in this case the world through the United Nations has been able to come together. Whether Afghanistan is a member of the multinational forces may be of interest to honourable senators. Afghanistan, Argentina, Australia, Bahrain, Bangladesh, Belgium, Bulgaria, Canada, Czechoslovakia, Denmark, Egypt, France, Germany, Greece, Italy, Kuwait, Morocco, The Netherlands, New Zealand, Norway, Oman, Pakistan, Poland, Portugal, Saudi Arabia, Senegal, Spain, Syria, The United Arab Emirates, United Kingdom and the United States all have forces involved in the Persian Gulf.

Senator Kinsella: Is it not true, minister, that there are many United Nations resolutions, including Resolution 1503, that speak directly to gross and consistent patterns of human rights violations? They are important UN resolutions to the generic issue of gross and consistent patterns of human rights violations with particular mechanisms for dealing with such violations, and Canada has been very active in supporting them. Whereas these resolutions are very case specific to the violations of human rights which the world community has seen in this particular forum?

Mr. McKnight: I do not think it would come as a surprise to honourable senators that successive Canadian governments have continued under the articles of the Charter of the United Nations to condemn human rights violations and to attempt, where possible, to come together to resolve and remove those human rights violations.

In this case, the United Nations as a body of the world has been able to come together. Unfortunately, in other areas we have not. However, that does not mean that successive Canadian governments will not continue, under the articles of the United Nations, to condemn, to take steps that are necessary and that they are able to do to remove human rights violations. I agree with the honourable senator.

Senator MacEachen: That is another interesting policy sideline that I had never detected before in Canadian policy.

The minister talked about the possibility of "international fora" to resolve some of these issues in the Persian Gulf, and perhaps the broader issues in the Middle East. I understand that the permanent members of the UN Security Council are preparing a resolution designed to call an international conference on Middle East issues. That resolution is not in the realm of hypothesis and is presently under consideration. If that resolution were adopted in the United Nations, would you see any justification for withholding military action against Iraq on the prospect that this UN conference might take a comprehensive look at Middle East issues and therefore remove some of the underlying causes of instability? Has that been given any consideration? Has the prospect of the calling of such a conference not been considered justification for putting military action in cold storage until the conference could take place?

[Traduction]

M. McKnight: Ce que j'ai dit à l'honorable sénateur, monsieur le président, et je suis sûr qu'il l'a entendu, c'est qu'en l'occurrence, le monde a pu agir à l'unisson sous l'égide des Nations Unies. Peut-être qu'il n'est pas sans intérêt pour les honorables sénateurs que l'Afghanistan soit membre de la force multinationale. L'Afghanistan, l'Argentine, l'Australie, Bahrein, le Bangladesh, la Belgique, la Bulgarie, le Canada, la Tchecoslovaquie, le Danemark, l'Égypte, la France, l'Allemagne, la Grèce, l'Italie, le Koweït, le Maroc, les Pays-Bas, la Nouvelle-Zélande, la Norvège, Oman, le Pakistan, la Pologne, le Portugal, l'Arabie saoudite, le Sénégal, l'Espagne, la Syrie, les Émirats Arabes Unis, le Royaume-Uni et les États-Unis ont tous des contingents dans la région du golfe Persique.

Le sénateur Kinsella: N'est-ce pas, monsieur le ministre, qu'il existe de nombreuses résolutions des Nations Unies, notamment la résolution 1503, qui dénoncent directement certaines violations flagrantes et constantes des droits de la personne? Ce sont d'importantes résolutions contre ces violations en général, avec des mécanismes pour les combattre, que le Canada a appuyées très activement. Dans le cas présent ces résolutions sont axées sur des violations très précises des droits de la personne dont la communauté mondiale a été saisie au sein de cette organisations.

M. McKnight: Je ne crois pas que je surprendrai les honorables sénateurs en disant que les gouvernements canadiens qui se sont succédé se sont tour à tour efforcés de dénoncer les violations des droits de la personne, au nom de la Charte des Nations Unies et d'agir, lorsque cela leur était possible, à l'unisson des autres pays pour combattre et supprimer ces violations.

Dans le cas présent, les Nations Unies, en tant qu'organisme mondial, ont pu agir à l'unisson. Malheureusement, dans d'autres domaines, ils ne l'ont pas fait. Mais cela n'empêchera pas les gouvernements canadiens qui se succéderont de continuer, en invoquant la Charte des Nations Unies, à dénoncer les violations des droits de la personne et à prendre les mesures nécessaires et possibles pour les supprimer. Je suis d'accord avec l'honorable sénateur.

Le sénateur MacEachen: Voilà un autre à-côté intéressant de la politique du Canada que je n'avais jamais décelé.

Le ministre a parlé de «tribunes internationales» qui pourraient régler certains des problèmes qui se posent dans le golfe Persique et peut-être les questions plus vastes qui se posent au Moyen-Orient. Sauf erreur, les membres permanents du Conseil de sécurité de l'ONU sont à élaborer une résolution pour convoquer une conférence internationale sur l'ensemble de la question du Moyen-Orient. Cette résolution n'est pas du domaine de l'hypothèse; elle est actuellement à l'étude. Si elle était adoptée par les Nations Unies, considéreriez-vous justifié de retarder toute action militaire contre l'Irak devant la perspective que cette conférence de l'ONU examine globalement les questions qui se posent au Moyen-Orient, donc supprime certaines des causes d'instabilité fondamentales? A-t-on réfléchi à cette éventualité? La perspective d'une telle conférence n'a-t-elle pas été considérée comme une justification suffisante de mettre en veilleuse toute action militaire éventuelle en attendant qu'elle ait eu lieu?

[Text]

Mr. McKnight: I would have to say that it would not bear influence upon the decisions that countries could make after January 15 in regard to UN Resolution 678. It would be a welcome conference. However, there should not be in anyone's mind a linkage between the conference that may follow to attempt to discuss and resolve long-standing issues in the Middle East and the invasion of Kuwait by Iraq on August 2.

Senator MacEachen: So there are no diplomatic developments that you can see—and I have raised diplomatic as well as other movements on the part of Iraq—that would temper the situation to the point where force would be reconsidered. It is an absolutist position.

Mr. McKnight: Mr. Chairman, the honourable senator is drawing something from what I have said which I suggest is not accurate. What I have said to the hypothesis he has put forward is that I have not seen, in any hypotheses, anything that would allow me to believe that Saddam Hussein and the Iraqi army would remove themselves from Kuwait, or anything that would allow all nationals to be freed, as UN Resolution 678 requests.

I would also say to honourable senators that since August 2 and up until this time we are continuing to use diplomatic channels. Canada has been involved very actively in assuring our friends that they understand that the United Nations has spoken and that that is a reflection of world support for actions rather than independent nations acting on their own. That will continue. Hopefully, we will be able to arrive at a peaceful resolution of this dispute. However, I suggest to senators that that is in the hands of Saddam Hussein and the Iraqis who invaded Kuwait on August 2.

There is a very simple way to avoid war. It is Saddam Hussein's decision to remove himself and his forces from Kuwait and to free all prisoners that have been taken. There could then be actions taken which would enable the dispute to be adjudicated in the international forum or in another manner.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I am ready to yield to another senator if there are other questions.

The Chairman: As was mentioned at the beginning of this meeting, the minister cannot be with us for a long time since he has to leave at one o'clock. If you have completed your questions, Senator MacEachen, then we will move on to another senator.

Senator MacEachen: I have not completed my questions. However, I do not want to monopolize the whole meeting. I have more questions. If other senators want to ask questions I will stand down.

Senator Frith: Do you mean that the minister will not be back before this committee on this group of estimates?

The Chairman: After the meeting is over we will be having an *in camera* meeting to discuss future business of the committee.

Senator Frith: That answers my question.

[Traduction]

M. McKnight: Je dois dire que cette perspective n'influera pas sur les décisions que les pays pourraient prendre après le 15 janvier aux termes de la résolution 678 de l'ONU. Cette conférence serait bien accueillie, mais personne ne devrait établir un lien entre l'invasion du Koweït par l'Iraq le 2 août de l'année dernière et une conférence qui pourrait être convoquée pour discuter et régler les questions de longue date qui se posent au Moyen-Orient.

Le sénateur MacEachen: Donc, vous ne voyez aucun fait possible sur la scène diplomatique—et j'ai parlé aussi d'autres gestes éventuels de la part de l'Iraq—qui tempérerait la situation au point d'amener à reconsidérer la question de l'usage de la force. C'est une position totalement rigide.

M. McKnight: Monsieur le président, l'honorable sénateur infère de mes propos une conclusion qui, je me permets de le dire, n'est pas exacte. Ce que j'ai dit au sujet de l'hypothèse qu'il a posée, c'est que je n'ai vu dans ces suppositions rien qui ne m'autorise à croire que Saddam Hussein et l'armée irakienne se retireraient alors du Koweït, ni rien qui permettrait la libération des ressortissants étrangers, comme le demande la résolution 678 de l'ONU.

Je dirai également aux honorables sénateurs que depuis le 2 août, nous utilisons la filière diplomatique. Le Canada s'applique très activement à faire comprendre à nos amis que l'ONU s'est prononcée et que sa décision est un reflet de l'appui du monde entier pour des mesures définies et non le fait de pays particuliers agissant de leur propre chef. Nous continuons en ce sens. Il est à espérer que nous pourrions arriver à un règlement pacifique de ce conflit. Mais je dirai aux sénateurs que cela dépend de Saddam Hussein et des Irakiens qui ont envahi le Koweït le 2 août.

Il y a un moyen très simple d'éviter la guerre: que Saddam Hussein décide de se retirer du Koweït avec ses troupes et de libérer tous les gens qui ont été faits prisonniers. Alors pourrait-on prendre des mesures pour soumettre le conflit à l'arbitrage d'une tribune internationale ou le régler d'une autre manière.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, je suis prêt à céder la parole à un autre sénateur, s'il y a des questions.

Le président: Ainsi que je l'ai dit au début de la séance, le ministre ne peut pas rester avec nous très longtemps, car il doit partir à treize heures. Si vous avez terminé vos questions, monsieur le sénateur MacEachen, nous allons passer à un autre sénateur.

Le sénateur MacEachen: Je n'ai pas fini, mais je ne veux pas monopoliser la séance. J'ai d'autres questions, mais si d'autres sénateurs veulent interroger le témoin, je m'arrête.

Le sénateur Frith: Voulez-vous dire que le ministre ne reviendra pas témoigner devant nous sur ce groupe de crédits du Budget supplémentaire?

Le président: Quand la séance sera terminée, nous aurons une réunion à huis clos pour discuter des travaux futurs du Comité.

Le sénateur Frith: Voilà qui répond à ma question.

[Text]

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have been trying to explore whether any conditions could occur which might temper the possibility of war and its dreadful consequences. The minister and I have a difference in vocabulary. What I would call "practical emerging situations" he has called "hypotheses". What I was trying to ask was whether negotiations, if they were in place, would cause us to abandon military force. The minister says no, that is a hypothesis. I asked whether any sign of withdrawal or partial withdrawal would temper the situation, and the minister says no. I asked whether an international conference to deal with Middle East issues might not be assessed in the light of holding off the war, and the minister says no. I just say that I disagree with all of that. I do not complain about his view. I must say it is clear cut.

If I may, Mr. Chairman, I would like to ask about another area, one about which I have talked in the Senate, and one about which other senators have talked. I refer to the question of what is the current view of the minister and the government about the sanctions. At one time it was the preferred instrument of Canadian policy. Is it still the preferred instrument?

Mr. McKnight: I would like to take a minute to respond to part of the honourable senator's preamble. I do not think we have a disagreement as to the definition of words. We may have a disagreement as to how long a country which is a member of the international community can be allowed to be systematically destroyed. For five months the rape, pillage and destruction of a nation has taken place. Countries come together through the United Nations Security Council and brought the force of the world together, both in the form of several resolutions and in the assemblage of a multi-national force.

The other point I think is important is that it may be a matter of days or weeks after January 15. However, from January 15 on the United Nations has sanctioned the countries of the world to take all necessary action to enforce its resolutions.

The senator asks about sanctions. There are two things that I can say briefly about sanctions, and I can add more later if you wish. We have interviewed on their return Canadians who were held prisoner in Iraq. In their opinion the sanctions are not having an effect as far as food and activity is concerned. They have also given very vivid testimony as to what they have seen in the line of atrocities being committed by the Iraqis.

The other important part of sanctions to be considered is that although there is a reduction in food supply most food-stuffs are available on the free market in Iraq. I suggest the difference between the rationing for citizens in that country and for soldiers is great. In order that the committee knows what the priorities of Saddam Hussein are in terms of providing to his people, Iraq has reduced food rations for civilians and increased those for military personnel. Soldiers now receive 120 per cent more flour than civilians, 160 per cent

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'essayais de voir s'il pourrait survenir des conditions capables de tempérer l'éventualité d'une guerre et de ses affreuses conséquences. Le ministre et moi avons une divergence de vocabulaire. Ce que j'appellerais des situations pratiques nouvelles, il les appelle des hypothèses. Ce que j'essayais de savoir, c'est si des négociations, une fois entamées, nous amèneraient à abandonner la force armée. Le ministre dit non, qu'il s'agit là d'une hypothèse. J'ai demandé si un signe quelconque de retrait, même partiel, tempérerait la situation et le ministre dit non. J'ai demandé si une conférence internationale sur les problèmes qui se posent au Moyen-Orient ne pourrait pas être envisagée comme un moyen de tenir la guerre à distance et le ministre dit non. Je me borne à dire que je suis en désaccord avec lui sur tout cela. Je ne critique pas son opinion. Je dois dire qu'elle est bien nette.

Avec votre permission, monsieur le président, j'aimerais interroger le témoin sur un autre domaine, un domaine dont j'ai parlé au Sénat, et d'autres sénateurs aussi. Que pense le ministre et le gouvernement des sanctions? À un certain moment, c'était le moyen privilégié de la politique canadienne. Est-ce encore le cas?

M. McKnight: J'aimerais prendre une minute pour répondre à une partie du préambule de l'honorable sénateur. Je ne crois pas que nous ayons une divergence sur le sens des mots. Il se peut que nous ayons une divergence d'opinion sur le temps pendant lequel on doit laisser un pays membre de la communauté internationale se faire détruire systématiquement. Depuis cinq mois, un pays connaît le viol, le pillage et la destruction. Des pays se sont groupés sous l'égide du Conseil de sécurité de l'ONU et ont agi à l'unisson, tant en adoptant plusieurs résolutions qu'en réunissant une force multinationale.

Il y a un autre point qui, à mon avis, est important. Après le 15 janvier, que l'intervention soit une question de jours ou de semaines, le fait est que l'ONU a autorisé les pays du monde à prendre, à compter de cette date, toutes les mesures nécessaires pour faire appliquer ses résolutions.

Le sénateur m'a interrogé sur les sanctions. Il y a deux choses que je peux dire brièvement à propos des sanctions et je pourrai en dire davantage plus tard, si vous le voulez. Nous avons interrogé, à leur retour, des Canadiens qui avaient été retenus prisonniers en Irak. À leur avis, les sanctions n'ont pas d'effet sur les approvisionnements en vivres et sur la vie courante. Ils ont également donné des témoignages très frappants sur ce qu'ils ont vu en fait d'atrocités commises par les Irakiens.

Les sanctions présentent un autre élément important à considérer: bien que les approvisionnements aient diminué dans le secteur alimentaire, on trouve, sur le marché libre irakien, la plupart des aliments. Je crois que la différence est considérable entre le rationnement des civils irakiens et celui des militaires. Pour que le Comité connaisse les priorités de Saddam Hussein en ce qui concerne l'approvisionnement de son peuple, je dirai que l'Irak a diminué les rations alimentaires des civils et augmenté celles des militaires. Les soldats ont actuellement droit à 120 p. 100 de la ration de farine des civils, à 160 p. 100 de leur

[Text]

more rice, 340 per cent more legumes and 20 per cent more tea.

Although sanctions are a preferred choice, they have to be able to work. We see a country being destroyed. We see the sanctions not biting as rapidly as one would wish. I suggest that if they had worked properly and we had been able to bring about a change of Saddam Hussein's mind and have him remove himself from Kuwait the sanctions would have been appropriate. We have not been able to do that.

One has to cast ahead in terms of how long one allows a country to continue to be destroyed, how long in a very volatile part of the world one believes that sanctions will hold and what could take place by accident that may cause more aggressive action to take place.

Senator MacEachen: It is a very confusing picture and it is hard to know what the true facts are. The minister seems to imply that the sanctions are ineffective and cannot be relied upon to do the job. He may be right.

I have been watching some direct testimony given in the United States before the Armed Services Committee. The chief of the Central Intelligence Agency recently testified that sanctions were working, but that they would take some more months. He cited how severe the impact was on Iraq and that it would take more time—maybe four, five or six months into the year. The two former Chiefs of Staff in the U.S. testified recently that sanctions ought to be allowed to work, as did Mr. Brzezinski and Mr. Schlesinger. Even the Secretary of Defence had a very rapid turnaround in his view on sanctions.

Senator Bolduc: Senator MacEachen, did they say that in September or December?

Senator MacEachen: Just last week, I think, or the week before. Each of these people is a responsible source for that kind of analysis, particularly the head of the Central Intelligence Agency, whose testimony was reprinted virtually verbatim in the *New York Times* last week.

Senator Bolduc: Are you implying the President of the United States would not have followed his opinion?

Senator MacEachen: I am indeed implying that he cannot wait. You are asking me a question. I am deeply concerned that the decision by the American government will be driven more by public opinion in the United States than by the exigencies of the situation on the ground. It is clear that the President has a narrow window in which to have war, if he is bound to have it. He cannot wait for sanctions to work because, with the decline of support in the United States, he will be unable to carry it out.

You asked my view of whether or not the President listens. I think he is listening, but he is not listening to the Chief of the Central Intelligence Agency, who said that sanctions would take several more months at least in order to have the effect required. That is my point.

[Traduction]

ration de riz, à 340 p. 100 de la ration d'aliments légumineux et à 120 p. 100 de la ration de thé.

Certes les sanctions sont l'opinion préférable, mais il faut qu'elles soient efficaces. Nous voyons qu'on est en train de détruire un pays. Nous voyons que les sanctions ne mordent pas aussi rapidement qu'on le voudrait. J'estime que les sanctions auraient été un moyen approprié, si elles avaient bien fonctionné et que nous ayons réussi à faire changer Saddam Hussein d'avis et à l'amener à se retirer du Koweït. Or, nous n'y sommes pas arrivés.

Il faut regarder plus loin et voir pendant combien de temps on peut laisser se continuer la destruction d'un pays, pendant combien de temps on peut croire que les sanctions tiendront dans une partie si explosive du monde, et qu'est-ce qui pourrait accidentellement déclencher des actes plus agressifs.

Le sénateur MacEachen: Le tableau est fort embrouillé et il est difficile de savoir quels sont les faits réels. Le ministre semble impliquer que les sanctions sont inefficaces et qu'on ne saurait compter sur elles pour faire le travail. Il a peut-être raison.

J'ai observé des dépositions directes données aux États-Unis devant le Comité des services armés. Le chef de la Central Intelligence Agency a récemment témoigné que les sanctions fonctionnaient, mais qu'elles prendraient quelques mois de plus. Il a montré la sévérité de leur impact sur l'Irak et dit qu'elles exigeront quelque temps encore, peut-être quatre, cinq ou six mois de plus. Les deux anciens chefs d'état-major des États-Unis ont témoigné récemment qu'on devait laisser aux sanctions la chance de fonctionner, comme l'ont dit M. Brzezinski et M. Schlesinger. Même le secrétaire à la Défense a opéré une volte-face rapide sur les sanctions.

Le sénateur Bolduc: Monsieur le sénateur MacEachen, ces propos ont-ils été tenus en septembre ou en décembre?

Le sénateur MacEachen: Tout juste la semaine dernière, je crois, ou la semaine d'avant. Chacune de ces personnes est digne de confiance pour ce genre d'analyse, en particulier le chef de la Central Intelligence Agency, dont le *Times* de New York a reproduit le témoignage à peu près textuellement la semaine dernière.

Le sénateur Bolduc: Êtes-vous en train de dire que le président des États-Unis ne suivrait pas son avis?

Le sénateur MacEachen: Je dis effectivement qu'il ne peut pas attendre. Vous me posez la question. Je crains profondément que la décision du gouvernement américain sera motivée plus par l'opinion publique américaine que par les impératifs de la situation sur le terrain. Il est clair que le président a un créneau de manœuvre étroit pour pouvoir déclencher la guerre, si tant est qu'il doive absolument la déclencher. Il ne peut pas attendre que les sanctions soient efficaces, car si l'appui des Américains diminue, il sera incapable de conduire cette guerre à son terme.

Vous m'avez demandé si le président des États-Unis écoute ou non. Je crois qu'il écoute, mais pas le chef de la Central Intelligence Agency, qui a dit qu'il faudra plusieurs mois pour que les sanctions aient l'effet voulu. Voilà ce que je veux dire.

[Text]

Is it a time factor? If it is a time factor, we ought to wait before we plunge that part of the world into war. I therefore raise the question of sanctions. The minister has given the view that he does not agree with any of these, that sanctions are not working.

Mr. McKnight: I would like to clarify one thing. I did not say that sanctions do not work. The difference that the senator and I have is he suggests waiting. Shall we wait until more people are murdered in the streets in Kuwait? Shall we wait until more babies are torn away from incubators? Shall we wait until more women are raped? No, that is not cheap; that is what the world community has observed and that is what the world community and the Council of the United Nations have brought forward in a resolution.

I do not see anyone that I have met and discussed this with wanting more war. Everyone I have met, and most of all people in uniform, want peace. However, I suggest to honourable senators that as you look inward, how long shall we wait? Six months, ten months? Iraq will be bringing in another harvest this spring. There is no evidence that we have that they will be in a severe supply problem of food prior to spring. To this point the international observation has been quite firm in enforcing the sanctions and observing them. There is some smuggling that takes place, particularly with some material that is small and can be moved by animal, truck or small vessel. It is not absolute sanctions, but it is very effective. How long will that be maintained? Those are questions that nations of the world have, and they have addressed the answer by passing a resolution that does not mean that on January 15 there will be war; it means that on January 15 Saddam Hussein must obey the resolutions of the United Nations, remove himself and free the prisoners.

Senator Stewart: Or?

Mr. McKnight: Or countries of the world can take all necessary means to enforce that. That was brought about after several months of debate from August 2, when Saddam Hussein declared war and invaded Kuwait.

Senator Stewart: That action will be taken shortly after January 15? You have mentioned a harvest in the spring.

Mr. McKnight: It could be; not that it is, but it could be.

The Chairman: Mr. Minister, we have been advised that you have to leave. Many senators would like to ask questions. Perhaps we will ask you to come back at some point.

I wish to thank you for your appearance here this morning.

Senator Kinsella: Mr. Chairman, before the minister leaves, on behalf of all honourable senators, I should like to ask the minister and his senior officers to bring the best wishes of the season of peace to the honourable men and women who are serving in the armed forces in that region of the world.

Mr. McKnight: I would be very pleased to do that, senator. My associate minister will be visiting the region shortly after

[Traduction]

Le temps est-il un facteur? Si c'est le cas, nous devrions attendre avant de précipiter cette région du globe dans la guerre. D'où ma question sur les sanctions. Le ministre a dit qu'il n'était d'accord avec aucun de ces gens qui disent que les sanctions ne fonctionnent pas.

M. McKnight: J'aimerais clarifier un point. Je n'ai pas dit que les sanctions ne fonctionnaient pas. Là où je diffère d'avis avec le sénateur, c'est quand il suggère d'attendre. Allons-nous attendre que plus de gens soient assassinés en pleine rue du Koweït. Allons-nous attendre que plus de bébés soient arrachés aux incubateurs? Allons-nous attendre que plus de femmes soient violées? Non, ce n'est pas mince. Voilà ce que la communauté mondiale a observé et voilà ce que le Conseil de sécurité des Nations Unies a fait savoir dans une résolution.

Parmi les gens avec qui j'ai discuté de la situation, je n'ai vu personne qui voulait une nouvelle guerre. Tous ceux que j'ai rencontrés, et par dessus tout les militaires, veulent la paix. Toutefois, je dis aux honorables sénateurs, réfléchissez en votre for intérieur: pendant combien de temps pouvons-nous attendre? Six mois? Dix mois? L'Irak aura une nouvelle récolte le printemps prochain. Rien ne nous prouve que le pays connaîtra un grave problème d'approvisionnement alimentaire d'ici le printemps. Jusqu'ici, les observateurs internationaux ont exercé une surveillance étroite et appliqué les sanctions avec grande fermeté. On parvient à faire passer des marchandises malgré les sanctions, en particulier des produits de petites dimensions transportables par camions et petits bateaux ou par traction animale. Les sanctions ne sont pas absolues, mais elles sont très efficaces. Pendant combien de temps cela durera-t-il? Voilà des questions que se posent divers pays. Ils ont répondu en adoptant une résolution qui ne dit pas qu'une guerre éclatera le 15 janvier, mais que le 15 janvier, Saddam Hussein devra avoir obéi aux résolutions des Nations Unies, s'être retiré du Koweït et avoir libéré les prisonniers.

Le sénateur Stewart: Sinon?

M. McKnight: Sinon, ces pays peuvent prendre tous les moyens nécessaires pour faire respecter cette résolution. Elle a fait suite à plusieurs mois de débats, après que Saddam Hussein eut déclaré la guerre et envahi le Koweït, le 2 août.

Le sénateur Stewart: Ces moyens seront pris peu après le 15 janvier? Vous avez parlé d'une récolte au printemps.

M. McKnight: Ils pourraient l'être. Non pas qu'ils le seront, mais c'est possible.

Le président: Monsieur le ministre, on nous a informé que vous devez partir. Bien des sénateurs voudraient vous poser des questions. Peut-être allons-nous vous demander de revenir.

Je vous remercie d'avoir comparu devant nous ce matin.

Le sénateur Kinsella: Monsieur le président, au nom de tous les honorables sénateurs, je voudrais demander au ministre, avant qu'il parte, et à ses hauts fonctionnaires, de transmettre nos meilleurs vœux, en ce temps de paix, aux honorables hommes et femmes qui servent dans les forces armées en cette région de la terre.

M. McKnight: Je serai très heureux de le faire, monsieur le sénateur. Mon ministre associé ira dans cette région entre la

[Text]

Christmas, prior to the new year. I will ask him to directly express your thanks and appreciation.

The Chairman: Thank you very much. It is now one o'clock. There are other witnesses from the Treasury Board and the Department of Finance to be heard. However, I understand that the Conservatives are having a caucus. Therefore, we will move to our *in camera* meeting and call back the witnesses if we agree to do so.

The committee continued *in camera*.

[Traduction]

Noël et le jour de l'an. Je lui demanderai d'y transmettre directement vos remerciements et votre appréciation.

Le président: Merci beaucoup. Il est maintenant 13 heures. Nous avons encore d'autres témoins du Conseil du Trésor et du ministère des Finances à entendre, mais je crois savoir que les Conservateurs ont un caucus. Nous allons donc passer à notre réunion à huis clos et nous rappellerons ces témoins si nous en décidons ainsi.

Le Comité continue à huis clos.

APPENDIX NF-39



Chairman

Public Service Commission of Canada

Ottawa, Canada
K1A 0M7

Président

Commission de la fonction publique du Canada

The Honourable Fernand-E. Leblanc
Chairman
Senate Committee on National Finance
Victoria Building
140 Wellington Street
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Mr. Chairman:

On the occasion of its appearance before the Senate Committee on National Finance on October 4, 1990, the Public Service Commission agreed to supply the committee with two items of information, namely:

- a) in reply to a question which you yourself asked, the date the Canadian Centre for Management Development was established (resulting in changes in the training for senior managers);
- b) in reply to a question asked by Senator Simard, a table indicating the movement and transfers of anglophone and francophone public servants to the National Capital Region.

In answer to the first question, I would emphasize that while the Prime Minister announced the establishment of the Canadian Centre for Management Development on April 14, 1988, the Centre was actually established on August 11, 1988 by Order-in-Council.

As for the second question, you will find attached a table which shows for 1988 and 1989 the movement of public servants into the National Capital Region by occupational category by first official language and by region where the public servant was previously located.

Yours sincerely,

R.J. Giroux

Enclosure

Certified true translation
of a letter sent to the
Hon. Fernand-E. Leblanc
on November 6, 1990.

J. David Lee
Head, Legislative and
Parliamentary Affairs

Mouvement des fonctionnaires fédéraux à partir des autres régions du Canada vers la R.C.M. par catégorie et première langue officielle
Movement of Federal Public Servants from Other Regions of Canada to MCR by Category and First Official Language

Nominations de 1988 / 1988 Appointments

Région antérieure / Previous Region	Atlantique / Atlantic			Nouveau-Brunswick / New Brunswick			Québec / Quebec			Ontario			Ouest & Nord / West & North			Toutes les régions / All Regions		
Catégorie / Category	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F
Gestion / Management	2	0	2	0	1	1	2	8	10	14	1	15	18	1	19	36	11	47
Sc. & Prof.	6	0	6	4	2	6	4	12	16	20	1	21	42	4	46	76	19	95
Adm. & s.e. / Ad&FS	39	6	45	8	3	11	12	46	58	78	13	91	71	5	76	208	73	281
Tech.	4	0	4	7	1	8	8	14	22	16	8	24	15	3	18	50	26	76
Sout. adm. / Adm. S.	23	6	29	4	2	6	3	21	24	40	7	47	27	3	30	97	39	136
Expl. / Operational	1	0	1	-	-	-	0	2	2	5	0	5	4	0	4	10	2	12
TOTAL	75	12	87	23	9	32	29	103	132	173	30	203	177	16	193	477	170	647

N.B.: Le total de 647 nominations représente 2,0% de toutes les nominations à et au sein de la R.C.M. en 1988. /
The total of 647 appointments is 2.0% of all appointments in and to the MCR in 1988.

Nominations de 1989 / 1989 Appointments

Région antérieure / Previous Region	Atlantique / Atlantic			Nouveau-Brunswick / New Brunswick			Québec / Quebec			Ontario			Ouest & Nord / West & North			Toutes les régions / All Regions		
Catégorie / Category	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F
Gestion / Management	7	1	8	-	-	-	1	11	12	6	3	9	11	1	12	25	16	41
Sc. & Prof.	13	0	13	6	3	9	8	17	25	34	1	35	33	1	34	94	22	116
Adm. & s.e. / Ad&FS	20	6	26	6	7	13	5	44	49	64	13	77	48	8	56	143	78	221
Tech.	7	0	7	4	1	5	4	12	16	28	3	31	22	1	23	65	17	82
Sout. adm. / Adm. S.	22	1	23	1	0	1	3	23	26	34	9	43	20	11	31	80	44	124
Expl. / Operational	7	0	7	-	-	-	1	1	2	2	0	2	3	0	3	13	1	14
TOTAL	76	8	84	17	11	28	22	108	130	168	29	197	137	22	159	420	178	598

N.B.: Le total de 598 nominations représente 1,8% de toutes les nominations à et au sein de la R.C.M. en 1989. /
The total of 598 appointments is 1.8% of all appointments in and to the MCR in 1989.

ANNEXE FN-39



Chairman
Public Service Commission of Canada

Président
Commission de la fonction publique du Canada

Ottawa, Canada
K1A 0M7

Le 6 novembre 1990

L'honorable Fernand-E. Leblanc
Président
Comité sénatorial des finances nationales
Immeuble Victoria
140, rue Wellington
OTTAWA (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le Président,

Lors de sa comparution devant le Comité sénatorial des finances nationales le 4 octobre dernier, la Commission s'était engagée à fournir au comité deux informations, soit:

- a) la date de l'établissement du Centre canadien de gestion et de l'introduction de changements à la formation des gestionnaires supérieurs, suite à une question que vous aviez posée;
- b) un tableau indiquant les mouvements et transferts des fonctionnaires anglophones et francophones vers la région de la Capitale nationale sur une base annuelle, suite à une question qui avait été posée par le sénateur Simard.

En ce qui a trait à la première question, je désire vous signaler que l'annonce de la création du Centre canadien de gestion a été faite par le Premier ministre le 14 avril 1988 mais le Centre ne fut établi, par décret, que le 11 août 1988.

En réponse à la deuxième question, veuillez trouver ci-joint un tableau indiquant pour 1988 et 1989 les mouvements de fonctionnaires fédéraux vers la région de la Capitale nationale selon la catégorie professionnelle, la première langue officielle et leur provenance.

Veuillez agréer, Monsieur le Président, l'expression de mes sentiments les meilleurs.

R.J. Giroux

Pièce jointe

Canada

Mouvement des fonctionnaires fédéraux à partir des autres régions du Canada vers la R.C.N. par catégorie et première langue officielle
 Movement of Federal Public Servants from Other Regions of Canada to MCR by Category and First Official Language

Nominations de 1988 / 1988 Appointments

Région antérieure / Previous Region →	Atlantique / Atlantic		Nouveau-Brunswick / New Brunswick		Québec / Quebec		Ontario		Ouest & Nord / West & North		Toutes les régions / All Regions	
Catégorie / Category	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F
Gestion / Management	2	0	2	0	1	1	2	8	10	14	1	15
Sc. & Prof.	6	0	6	4	2	6	4	12	16	20	1	21
Adm. & s.e. / Ad&FS	39	6	45	8	3	11	12	46	58	78	13	91
Tech.	4	0	4	7	1	8	8	14	22	16	8	24
Sout. adm. / Adm. S.	23	6	29	4	2	6	3	21	24	40	7	47
Expl. / Operational	1	0	1	-	-	-	0	2	2	5	0	5
TOTAL	75	12	87	23	9	32	29	103	132	173	30	203
										177	16	193
										477		170
												647

N.B.: Le total de 647 nominations représente 2,0% de toutes les nominations à et au sein de la R.C.N. en 1988. /
 The total of 647 appointments is 2.0% of all appointments in and to the MCR in 1988.

Nominations de 1989 / 1989 Appointments

Région antérieure / Previous Region →	Atlantique / Atlantic		Nouveau-Brunswick / New Brunswick		Québec / Quebec		Ontario		Ouest & Nord / West & North		Toutes les régions / All Regions	
Catégorie / Category	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F	Anglo	Franco	A & F
Gestion / Management	7	1	8	-	-	-	1	11	12	6	3	9
Sc. & Prof.	13	0	13	6	3	9	8	17	25	34	1	35
Adm. & s.e. / Ad&FS	20	6	26	6	7	13	5	44	49	64	13	77
Tech.	7	0	7	4	1	5	4	12	16	28	3	31
Sout. adm. / Adm. S.	22	1	23	1	0	1	3	23	26	34	9	43
Expl. / Operational	7	0	7	-	-	-	1	1	2	2	0	2
TOTAL	76	8	84	17	11	28	22	108	130	168	29	197
										137	22	159
										420		178
												598

N.B.: Le total de 598 nominations représente 1,8% de toutes les nominations à et au sein de la R.C.N. en 1989. /
 The total of 598 appointments is 1.8% of all appointments in and to the MCR in 1989.

Source: Commission de la fonction publique / Public Service Commission



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Supply and Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à:
Groupe Communication Canada — Édition
Approvisionnement et Services Canada,
Ottawa, Canada, K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Ian Clark, Secretary;
Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of Revenue:

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Customs
and Excise.

Du Conseil du Trésor:

M. Ian Clark, secrétaire;
M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère du Revenu:

M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Douanes et
Accise.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable Fernand-E. Leblanc

Président:
L'honorable Fernand-E. Leblanc

Monday, January 7, 1991

Le lundi 7 janvier 1991

Issue No. 40

Fascicule n° 40

Second proceedings on:

Deuxième fascicule concernant:

The examination of Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (B)
déposé au Parlement pour l'exercice financier se
terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)

THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	*Murray
Bonnell	(or Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
MacDonald	Stewart
(Halifax)	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(or Frith)	Stollery
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*) substituted for that of the Honourable Senator Kinsella.

The name of the Honourable Senator Oliver substituted for that of the Honourable Senator Lavoie-Roux. (January 7, 1991)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	*Murray
Bonnell	(ou Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
MacDonald	Stewart
(Halifax)	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(ou Frith)	Stollery
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*) substitué à celui de l'honorable sénateur Kinsella.

Le nom de l'honorable sénateur Oliver substitué à celui de l'honorable sénateur Lavoie-Roux. (le 7 janvier 1991)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 17, 1990:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Sylvain:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991 (Sessional Paper No. 342-913).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 17 décembre 1990:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Sylvain,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 (document parlementaire n° 342-913), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JANUARY 7, 1991
(47)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 7:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, MacDonald, MacEachen, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (11)

Other Senators present: The Honourable Senators Frith and Thériault. (2)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated December 17, 1990 continued the examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March, 1991.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of National Defence:

Mr. J. D. McLure, Assistant Deputy Minister, Finance.

From the Department of External Affairs:

Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management.

Mr. Cappe made opening remarks following which he, Mr. McLure and Mr. Lambert responded to questions.

The Honourable Senator Bolduc moved that the responses from the Treasury Board to questions asked by the Committee on December 20, 1990 be appended to this day's proceedings. (*See Appendix NF-40.*)

The question being put on the motion,—it was Resolved in the affirmative.

At a later date officials of the Departments of Defence and External Affairs will provide written responses to questions asked by Committee members.

At 8:50 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 7 JANVIER 1991
(47)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 19 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, MacDonald, MacEachen, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (11)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Frith et Thériault. (2)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Présent: Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1990, le Comité poursuit l'étude des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère de la Défense nationale:

M. J. D. McLure, sous-ministre adjoint, Finances.

Du ministère des Affaires extérieures:

M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Secteur de la gestion centrale.

M. Cappe fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec MM. McLure et Lambert.

L'honorable sénateur Bolduc propose que les réponses du Conseil du Trésor aux questions posées par le Comité le 20 décembre 1990 soient annexées au procès-verbal d'aujourd'hui. (*Voir Annexe FN-40.*)

La motion, mise aux voix, est adoptée.

Les fonctionnaires des ministères de la Défense et des Affaires extérieures fourniront à une date ultérieure des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 20 h 50, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Monday, January 7, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance, met this day at 7:00 p.m. to examine Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: First, I would like to give everyone my best wishes for the new year, and I hope we do not have as much work in the Senate in 1991 as we did in 1990. But, for the time being, we have some work to do, and I would like to make a few comments before we begin.

On January 3 the clerk distributed the responses to questions asked of the Treasury Board on December 20, 1990 in this committee. I need a motion to append those responses to these proceedings.

Senator Bolduc: I so move.

The Chairman: Immediately following the conclusion of our last meeting on December 20, the clerk of the committee contacted the office of the Secretary of State for External Affairs requesting, on behalf of the committee, the presence of the minister before us this evening. The minister is out of town until January 14, which is one week from today, when he is prepared to attend the committee, preferably in the evening.

The office of the Minister of National Defence was also contacted in keeping with the committee's wishes. Mr. McKnight's office reported that the minister had already met the committee on these Estimates. These matters were reported to Senator Doody's office where his legislative assistant and the legislative assistant to the president of the Treasury Board did what they could to assist our meeting tonight.

The clerk has kept me informed of the developments since December 22, and, since we had to change our plans for tonight, we will go to plan B; that is, we will hear senior officials on Estimates (B) today and tomorrow in three meetings covering the areas members of the committee thought most useful at our last meeting. Tonight, with respect to the Gulf question, we will hear senior officials from the Departments of External Affairs, Defence and Treasury Board. Tomorrow morning, with respect to the GST, we will hear from senior officials from the Departments of Finance, Revenue Canada and Treasury Board. Tomorrow afternoon, with respect to "Centres of Excellence", we will hear from senior officials from the Departments of Industry, Science and Technology, as requested by Senator Marsden, Statistics Canada and Treasury Board. On January 14 we will hear from the Right Honourable the Secretary of State for External Affairs, Mr. Joe Clark. This meeting is not yet set, but I understand there is no problem with the 14th. I noticed the Senate sits at 2 p.m. Perhaps we could hear the minister in the evening or, if we have the Senate's permission, in the afternoon. Perhaps we could

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 7 janvier 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des Finances nationales siège aujourd'hui à 19 heures pour examiner le Budget supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Je voudrais d'abord présenter mes meilleurs vœux à tous pour la nouvelle année et j'espère que nous n'aurons pas autant de travail au Sénat en 1991 que nous n'en avons eu en 1990. Cependant, pour le moment, nous avons du travail, et j'aimerais formuler quelques observations avant de commencer.

Le 3 janvier le greffier a distribué les réponses aux questions que notre Comité avait posées au Conseil du Trésor le 20 décembre 1990. Il faudrait que quelqu'un propose une motion pour que nous puissions annexer ces réponses à notre procès-verbal.

Le sénateur Bolduc: je la propose.

Le président: Après notre dernière séance du 20 décembre, le greffier du Comité a communiqué avec le bureau du Secrétaire d'État aux Affaires extérieures pour inviter ce dernier, au nom du Comité, à comparaître devant nous ce soir. Le ministre sera à l'extérieur de la ville jusqu'au 14 janvier, c'est-à-dire une semaine à compter d'aujourd'hui, et il serait alors prêt à comparaître devant le Comité, de préférence dans la soirée.

On a également communiqué avec le bureau du ministre de la Défense nationale pour lui faire part des désirs du Comité. Le bureau de M. McKnight a répondu que le ministre avait déjà comparu devant le Comité à propos de ces Prévisions budgétaires. Ces questions ont été renvoyées au bureau du Sénateur Doody où son conseiller juridique et celui du président du Conseil du Trésor ont pris toutes les mesures possibles pour nous faciliter la séance de ce soir.

Le greffier m'a tenu au courant de l'évolution de la situation depuis le 22 décembre, et, comme nous avons dû modifier ce qui était prévu pour ce soir, nous allons passer au plan B; c'est-à-dire, qu'aujourd'hui et demain nous entendrons, en trois séances, les hauts fonctionnaires et aborderons les aspects du Budget supplémentaire «B» que les membres du Comité ont estimé les plus importants, lors de notre dernière séance. Ce soir, à propos de l'affaire du Golfe, nous entendrons les hauts fonctionnaires des Affaires extérieures, de la Défense et du Conseil du Trésor. Demain matin, à propos de la TPS, nous entendrons les hauts fonctionnaires des ministères des Finances et du Revenu ainsi que du Conseil du Trésor. Demain après-midi, au sujet des «Centres d'excellence», nous entendrons les hauts fonctionnaires du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, tel que demandé par le sénateur Marsden, ainsi que ceux de Statistique Canada et du Conseil du Trésor. Le 14 janvier, nous entendrons le très honorable secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark. La date de cette séance n'est pas encore fixée, mais je crois savoir que rien ne s'oppose à ce que ce soit le 14. J'ai noté que le Sénat siège-

[Text]

wait until we get confirmation from the minister's office. Are there any suggestions?

Senator Doody: Whatever the committee decides.

The Chairman: We will leave it at that for the time being. I would like to remind members of the committee that we still have the report on the Main Estimates before us. Senator Bolduc and I are looking through it now, and we are trying to meet the January 14 date on which we are to table it. With respect to Bill C-69, it has been drawn to my attention by Senator Doody that this bill is a priority of the government's, and it wishes it to be proceeded with as quickly as possible. I would remind honourable senators, however, that we have already met three times on this bill and still have 18 organizations to hear. The clerk is already distributing copies of briefs from these organizations to members as they are received. We also have Bill C-34 and the subject matter of former Bill C-52 to consider. Finally, we have to decide whether there will be additional meetings on the Estimates.

I would now like to proceed with tonight's business.

Senator Frith: Before you do, Mr. Chairman, the witnesses present tonight are going to discuss Supplementary Estimates (B), the appropriations bill; is that correct?

The Chairman: Yes.

Senator Frith: Are the witnesses for the rest of the week on that subject?

The Chairman: Let me repeat what I said. Tonight we have the Gulf question, with witnesses from the Departments of External Affairs, Defence and Treasury Board. Tomorrow morning, with respect to the GST, we will have witnesses from the Departments of Finance, Revenue Canada and Treasury Board. Tomorrow afternoon, at the request of Senator Marsden, we will have officials from the Departments of Industry, Science and Technology, Statistics Canada and Treasury Board.

Senator Frith: All under the appropriations bill?

The Chairman: Yes.

Senator Frith: All on the Estimates.

The Chairman: On Estimates (B).

Senator Frith: Will any of these witnesses be in a position to answer policy questions? Will they be able to speak for the minister?

The Chairman: I do not believe so. I do not believe the witnesses present tonight can discuss political questions. Mr. Garrett Lambert is an Assistant Deputy Minister from the Department of External Affairs. From the Department of National Finance we have Mr. J.D. McLure, also an Assistant Deputy Minister. From Treasury Board we have Mr. Mel Cappe, who is a Deputy Secretary. As to the Minister of National Defence, we were told by his office that he has already attended at this

[Traduction]

rait à 14 heures. Nous pourrions peut-être entendre le ministre dans la soirée, où, avec la permission du Sénat, dans l'après-midi. Nous pourrions peut-être attendre de recevoir la confirmation du bureau du ministre. Y a-t-il des suggestions?

Le sénateur Doody: Tout ce que le Comité voudra bien décider.

Le président: Nous en resterons là pour le moment. Je rappelle aux membres du Comité que le rapport sur le Budget principal est toujours devant nous. Le Sénateur Bolduc et moi-même sommes en train de l'examiner et nous essaierons de le déposer le 14 janvier, l'échéance qui nous est fixée. Quant au Projet de loi C-69, le Sénateur Doody m'a signalé que c'était une priorité pour le gouvernement qui souhaite que nous en fassions l'étude le plus rapidement possible. Je rappelle toutefois aux honorables sénateurs que nous avons déjà consacré trois séances à ce projet de loi et qu'il nous reste encore 18 organismes à entendre. Le greffier distribue déjà aux sénateurs les exemplaires des mémoires que ces organismes nous font parvenir, au fur et à mesure qu'ils nous arrivent. Nous devons aussi étudier le Projet de loi C-34 et la teneur de l'ancien Projet de loi C-52. Enfin, nous devons décider s'il nous faudra tenir d'autres séances sur le Budget des dépenses.

Je voudrais maintenant passer aux travaux de ce soir.

Le sénateur Frith: Avant que vous ne le fassiez, monsieur le président, les témoins présents ici ce soir traiteront du Budget supplémentaire (B), le projet de loi portant affectation des crédits. Est-ce exact?

Le président: Oui.

Le sénateur Frith: Les témoins prévus pour le reste de la semaine traiteront-ils de cette même question?

Le président: Ce soir nous abordons la question du Golfe avec des témoins des ministères des Affaires extérieures, de la Défense ainsi que du Conseil du Trésor. Demain matin, au sujet de la TPS, nous entendrons des témoins des ministères des Finances, du Revenu ainsi que du Conseil du Trésor. Demain après-midi, à la demande du Sénateur Marsden, nous entendrons des fonctionnaires du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie, de Statistique Canada et du Conseil du Trésor.

Le sénateur Frith: Tous au sujet du projet de loi portant affectation de crédits?

Le président: Oui.

Le sénateur Frith: Tous au sujet des Prévisions budgétaires.

Le président: Le Budget supplémentaire (B).

Le sénateur Frith: Y a-t-il quelqu'un parmi ces témoins qui soit en mesure de répondre à des questions de nature politique? Pourront-ils répondre au nom du ministre?

Le président: Je ne crois pas. Je ne crois pas que les témoins présents ce soir puissent traiter des questions de nature politique. M. Garrett Lambert est sous-ministre adjoint au ministère des Affaires extérieures. Pour le ministère des Finances nationales nous avons M. J.D. McLure, qui est également sous-ministre adjoint. Du Conseil du Trésor nous avons M. Mel Cappe, qui est sous-secrétaire. Quant au ministre de la Défense nationale, son bureau nous a répondu qu'il avait déjà

[Text]

committee and does not plan to attend again on Supplementary Estimates (B).

The Secretary of State for External Affairs, Mr. Joe Clark, has been contacted and has indicated that he will be away until January 14. On that date, however, he will be available to appear before the committee.

Senator Frith: Will we hear from the Minister of Finance on the question of the interest?

The Chairman: There has been no request that we hear from the minister. If we receive such a request, we will try to have him appear.

Senator Frith: I think we should make that request. Perhaps I am mistaken, but I thought that at the last meeting before the break, when we discussed future business of the committee, Senator MacEachen made it quite clear that our interest was in questions of policy arising out of the subjects that are embraced by the appropriations bill and by Supplementary Estimates (B). We would hope to be able to discuss policy questions. We are not interested as much in the arithmetic as we are in questions of policy that arise from these important issues included in the appropriations bill.

However, it is good to know that the Secretary of State for External Affairs will appear before the committee Monday. As for Mr. McKnight, had we not asked whether he would be available to come back? As to that meeting—which was a useful one and I make no criticism about his appearance there, although I do about some of the things he said—I do not recall winding it up such that none had any further questions for the minister. In fact, I thought that as matters stood we hoped he would come back before the committee. I will have to read the minutes of that meeting, but I believe there were a few questions left dangling.

Others may wish to speak on the subject I have raised, the matter of the policy questions arising out of the situations at Oka and in the Gulf. I believe that both of those operations are covered in the DND estimates.

The Chairman: They are.

Senator Frith: I would like to know one thing regarding Bill C-69. I believe that its constitutionality has been challenged in the Supreme Court of British Columbia. I think we have to consider the matter of serious doubt as to its constitutionality. As I recall it, and I am not sure about this, the case has been argued but has not been decided. I am not sure whether that is correct.

Senator Doody: Has it not been decided insofar as the Supreme Court of British Columbia is concerned? I thought it had been.

The Chairman: I am told that the case was heard at the Supreme Court on December 11 and 12, but apparently the judgment has not yet been rendered.

[Traduction]

comparu devant notre Comité et qu'il n'avait pas l'intention de revenir pour l'étude du Budget supplémentaire «B».

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, M. Joe Clark, nous a répondu qu'il serait parti jusqu'au 14 janvier. Il peut toutefois comparaître devant notre Comité, à cette date.

Le sénateur Frith: Pourrions-nous entendre le ministre des Finances au sujet de l'intérêt?

Le président: Personne n'a demandé à entendre le ministre. Si nous recevons une telle demande, nous tâcherons de le faire comparaître.

Le sénateur Frith: Je pense que nous devrions formuler cette demande. Je me trompe peut-être, mais je pensais qu'au cours de la dernière séance avant l'intercession, lorsque nous avons discuté des travaux à venir du Comité, que le sénateur MacEachen avait bien précisé que nous nous intéressions aux questions de nature politique découlant des sujets touchés par le projet de loi portant affectation de crédits et par le Budget supplémentaire «B». Nous aimerions pouvoir discuter des questions de nature politique. Nous ne nous intéressons pas tant à l'arithmétique qu'aux questions de nature politique découlant d'aspects importants abordés dans le projet de loi portant affectation de crédit.

Cependant, il est bon de savoir que le secrétaire d'État aux Affaires extérieures comparaitra devant le Comité lundi prochain. Quant à M. McKnight, n'avons-nous pas demandé s'il lui serait possible de revenir? Quant à cette séance—qui a été fructueuse et je ne critique en rien sa comparaison à ce moment-là, même si je le fais concernant certaines déclarations qu'il a faites—je ne me souviens pas qu'elle ait pris fin parce que personne n'avait de question à poser au ministre. En fait, j'ai pensé qu'au point où nous en étions nous aurions souhaité qu'il revienne. Il me faudra lire le compte-rendu de cette séance, mais je crois qu'il restait quelques questions en suspens.

Il y en a peut-être d'autres qui voudraient se faire entendre sur le sujet que j'ai abordé, à savoir les questions de nature politique découlant des événements survenus à Oka et dans le Golfe. Je crois que le coût des opérations dans ces deux cas figure dans le budget des dépenses du MDN.

Le président: Ils y figurent.

Le sénateur Frith: J'aimerais tirer une chose au clair à propos du Projet de loi C-69. Je crois que sa valeur constitutionnelle a été contestée devant la Cour suprême de la Colombie-Britannique. Je pense que nous devons tenir compte du fait que sa valeur constitutionnelle est sérieusement mise en doute. Si je me souviens bien, mais je n'en suis pas sûr, la cause a été entendue mais la décision n'a pas encore été rendue. Je me demande si c'est exact.

Le sénateur Doody: Une décision n'a-t-elle pas été rendue pour ce qui est de la Cour suprême de la Colombie-Britannique? Je pensais que c'était fait.

Le président: On me dit que la cause a été entendue par la Cour suprême les 11 et 12 décembre, mais il semblerait que le jugement n'ait pas encore été rendu.

[Text]

Senator Frith: That is what I thought. I thought it was argued but not decided at the first instance level.

Senator MacEachen: Was that case heard in British Columbia?

Mr. John Desmarais, Clerk of the Committee: It was decided here.

Senator Frith: Was that a reference to the Court of Appeal or was it an application to the general division?

Senator Doody: I thought it was a reference to the Supreme Court. It was heard in British Columbia, was it not?

The Clerk of the Committee: It was heard before the Supreme Court here in Ottawa. At least, that is what I understand.

Senator Doody: The Supreme Court of British Columbia found in favour of the province and the matter has now been referred to the Supreme Court of Canada.

Senator Frith: And that was argued on December 11? Good, then a lot has happened on that. Has leave been requested from the Supreme Court? Is that what happened on December 11?

The Clerk of the Committee: I know no more than that, senator.

Senator Frith: As far as you know, however, it is before the court. If leave was requested, then it was granted, as far as you know. Have we any information as to where it is on the calendar of the Supreme Court?

The Clerk of the Committee: I understand that it was heard on December 11 and 12.

Senator Frith: Was that the application itself or the application for leave?

The Clerk of the Committee: I believe the challenge was heard.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: As far as I know, senator, it was heard at the first instance and disposed of. Then it was challenged further to the Supreme Court of Canada, but I am not aware of its status there.

Senator Frith: Can we obtain some information on that, Mr. Chairman, before we launch anything further on Bill C-69? I am sorry for digressing, but mention was made of Bill C-69 when we were discussing the business of the committee. Perhaps someone else would like to discuss the questions I raised on matters of policy and the appropriations bill.

The Chairman: Regarding Supplementary Estimates (B), on December 20, which was our last meeting, we received from the committee a request for the reappearance of the Minister of National Defence and for the appearance of the Secretary of State for External Affairs, but we did not receive a request

[Traduction]

Le sénateur Frith: C'est ce que je pensais. Je pensais que la cause avait été entendue mais qu'on n'avait pas encore rendu de décision en première instance.

Le sénateur MacEachen: La cause a-t-elle été entendue en Colombie-Britannique?

M. John Desmarais, Greffier du Comité: Un jugement a été rendu ici.

Le sénateur Frith: S'agissait-il d'un renvoi à la Cour d'appel ou d'une demande à la division générale?

Le sénateur Doody: Je pensais qu'il s'agissait d'un renvoi à la Cour suprême. La cause n'a-t-elle pas été entendue en Colombie-Britannique?

Le greffier du comité: Elle a été entendue par la Cour suprême, ici, à Ottawa. C'est du moins ce que j'ai cru comprendre.

Le sénateur Doody: La Cour suprême de la Colombie-Britannique a rendu un jugement en faveur de la province et l'affaire est maintenant renvoyée à la Cour suprême du Canada.

Le sénateur Frith: Et la cause a été entendue le 11 décembre? Tant mieux, il s'est donc passé bien des choses dans cette affaire. A-t-on demandé l'autorisation de la Cour suprême? Est-ce là ce qui s'est passé le 11 décembre?

Le greffier du comité: Je n'en sais pas plus, sénateur.

Le sénateur Frith: Vous savez toutefois que l'affaire est devant les tribunaux. Si l'autorisation a été demandée, elle a donc été accordée, en autant que vous sachiez. Savons-nous pour quelle date elle est prévue au calendrier de la Cour suprême?

Le greffier: Je crois savoir qu'elle a été entendue les 11 et 12 décembre.

Le sénateur Frith: S'agissait-il de la demande elle-même ou de la demande d'autorisation?

Le greffier: Je crois qu'on a entendu la contestation.

M. Mel Cappe (sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor): Pour autant que je sache, sénateur, elle a été entendue et jugée en première instance. Elle a ensuite été contestée devant la Cour suprême du Canada, mais je ne sais pas où les choses en sont.

Le sénateur Frith: Pourrions-nous tenir des renseignements à ce propos, monsieur le président, avant d'aller plus avant dans l'étude du Projet de loi C-69? Je m'excuse si je m'éloigne du sujet, mais il a été question du Projet de loi C-69 lorsque nous avons parlé des travaux du Comité. Peut-être que quelqu'un d'autre aimerait traiter des questions que j'ai soulevées à propos des questions de nature politique et du projet de loi portant affectation de crédit.

Le président: À propos du Budget supplémentaire (B), le 20 décembre, lors de notre dernière séance, le Comité nous a demandé de faire revenir le ministre de la Défense nationale et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, mais personne n'a demandé à entendre le ministre des Finances. Si quelqu'un

[Text]

to hear the Minister of Finance. If we receive such a request now, we will see what we can do about it.

Regarding the Minister of National Defence, as I mentioned before, his office informed the clerk of the committee that he has appeared and, as far as he is concerned, will not be coming back. As to the Secretary of State for External Affairs, as I mentioned, he will appear before the committee on January 14, probably in the evening.

Senator Frith: At the moment I do not have any specific questions for the Minister of National Defence, but others may. Have the minutes of the committee meeting been printed?

The Clerk of the Committee: No, they have not yet been printed. We would have to use the blues.

Senator Frith: I have not seen them yet. Perhaps they are available. They were certainly not on my desk today, but I would like to see them. Perhaps others have some questions, too.

The Chairman: I understand that we had agreed to ask for the Minister of Finance.

Mr. Cappe: Perhaps I might make a point of clarification on Senator Frith's earlier comment. Senator Frith was talking about the appropriation bill. I would just note that the \$2.5 billion in these Estimates for interest on the national debt are provided for in the blue book for information purposes, but they are not exactly in the appropriation bill and we are not asking Parliament to vote the money because it is pursuant to a statutory obligation. As Senator Stewart raised the last time the committee met, there is an important distinction between statutory expenditures and voted appropriations. I would point out to the chairman that the \$2.5 billion for interest on the national debt is a statutory number and is provided in the blue book only for information before Parliament.

Senator Frith: But it is before the committee for that reason.

Mr. Cappe: You are quite right.

Senator Frith: It is not before the committee for a vote, but it is before the committee, and if we wanted more information on the information, so to speak, the Minister could give it to us?

Mr. Cappe: You are quite right.

Senator MacEachen: On the question of the vote and the statutory items, if the \$2 billion or so for interest payments are statutory, what is the total appropriated in the appropriation bill?

Mr. Cappe: In the press release that we made public at that time, \$1.856 billion in the appropriation bill is for voted appropriations, and added to that is \$2.9 billion for statutory items which are there for information in the blue book.

[Traduction]

nous le demandait maintenant, nous verrions ce que nous pourrions faire.

Pour ce qui est du ministre de la Défense nationale, comme je l'ai déjà dit, son bureau a répondu au greffier du Comité qu'il avait déjà comparu et, que quant à lui, il ne reviendra pas. Quant au secrétaire d'État aux Affaires extérieures, comme je l'ai déjà dit, il comparaitra devant le Comité le 14 janvier, probablement dans la soirée.

Le sénateur Frith: Pour le moment je n'ai pas de questions précises à poser au ministre de la Défense nationale, mais il se pourrait que d'autres en aient. Le procès-verbal de la séance du Comité a-t-il été imprimé?

Le greffier: Non, il n'a pas encore été imprimé. Il faudrait nous servir des «bleus».

Le sénateur Frith: Je ne les ai pas encore vus. Ils sont peut-être disponibles. Ils n'étaient sûrement pas sur mon bureau aujourd'hui mais j'aimerais les voir. Peut-être que d'autres aussi ont des questions.

Le président: Si j'ai bien compris nous sommes convenus de demander au ministre des Finances de comparaître.

M. Cappe: Je pourrais peut-être apporter un éclaircissement au sujet de ce que le sénateur Frith a mentionné. Le sénateur parlait du projet de loi portant affectation de crédits. Je signalais seulement que le montant de 2,5 milliards de dollars figurant dans ces Prévisions budgétaires au poste de l'intérêt sur la dette nationale figure dans le livre bleu à titre d'information, mais qu'il ne figure pas strictement dans le projet de loi portant affectation de crédits et que nous ne demandons pas au Parlement d'approuver ce crédit parce qu'il est conforme à une obligation statutaire. Comme le sénateur Stewart l'a signalé à la dernière séance du Comité, il y a une différence importante entre les dépenses statutaires et les affectations de crédits. Je fais remarquer au président que le montant de 2,5 milliards en intérêts sur la dette nationale est un montant statutaire et qu'il est inscrit dans le livre bleu seulement à titre d'information au Parlement.

Le sénateur Frith: Mais il est soumis au Comité pour cette raison.

M. Cappe: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur Frith: Il n'est pas soumis au Comité pour approbation, mais il lui est présenté et si nous voulions de plus amples renseignements à propos de ce renseignement, pour ainsi dire, le Ministre pourrait nous les donner?

M. Cappe: Vous avez tout à fait raison.

Le sénateur MacEachen: À propos de ce crédit et des postes statutaires, si le montant d'environ 2 milliards de dollars en intérêts est statutaire, quel est le montant total affecté dans le projet de loi portant affectation de crédit?

M. Cappe: Dans le communiqué que nous avons publié à ce moment-là, une somme de 1,856 milliards de dollars figure dans le projet de loi portant affectation de crédits pour les crédits approuvés et il faut ajouter une autre somme de 2,9 milliards de dollars pour les postes statutaires qui figurent dans le livre bleu à titre d'information.

[Text]

Senator MacEachen: Mr. Chairman, on the point Senator Frith raised about the appearance of the Minister of National Defence, I certainly had not finished questioning the minister when the meeting terminated. I understood there were other members of the committee who had questions. I think it was pretty clear at the time that we had not finished our work with the minister and we had not received the information that we wanted.

The Chairman: The clerk has been attempting to get him to appear once more before the committee, but that was refused. There is nothing much I can do about it. Perhaps Senator Doody can help.

Senator Doody: I only know what you know, Mr. Chairman. The minister felt that he had made a contribution and provided the information that was asked of him, and that is where it stands at the present time. Perhaps it could be pursued, but I am in no position to make any commitment.

The Chairman: Neither am I.

Senator Cools: Mr. Chairman, I missed the first few minutes of this meeting; however, am I to understand that we have asked the minister to come before us again and he has declined?

The Chairman: It is not the minister himself, but his office.

Senator Doody: This is not an unusual occurrence. I remember many committee meetings over the past ten years where ministers have not been available. This is not a unique event, if it is indeed as it is described.

Senator Frith: Those are not the words he has used. He has not said he is not available; it is that he is not coming back. It is not quite the same.

Senator Cools: At the last committee meeting I attended my understanding was that he was coming back, that he had to leave because he had a commitment, and that many of us had some pressing questions to put before him. That was my understanding.

The Chairman: He was requested to come, but his office states that he has already met the committee with the Estimates and he considers that his appearance is over.

We could now proceed with tonight's meeting. This is the second meeting of the committee to examine the expenditures set out in Supplementary Estimates B.

Senator Frith: Mr. Chairman, has the committee decided that it will not ask the Minister of National Defence to come back to answer questions? The Leader of the Opposition has again put on the record that he wants to ask more questions of the minister. Is that going to be pursued by the committee?

The Chairman: Yes, we will make other requests.

Senator Frith: There are other senators who had questions to ask. The Leader of the Opposition had not finished and made it clear that he had not finished with his questions. The minister asked to leave because of an appointment, and did so;

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, à propos de la question que le sénateur Frith a soulevée au sujet de la comparution du ministre de la Défense nationale, je n'avais certainement pas fini de poser des questions au ministre quand la séance a pris fin. J'ai cru comprendre que d'autres membres du Comité avaient aussi des questions à poser. Je pense qu'il était tout à fait évident à ce moment-là que nous n'avions pas terminé notre travail auprès du ministre et que nous n'avions pas reçu les renseignements que nous demandions.

Le président: Le greffier a tenté d'obtenir que le ministre comparaisse de nouveau devant le comité mais il a essuyé un refus. Il n'y a pas grand chose que je puisse faire. Le sénateur Doody pourrait peut-être nous aider.

Le sénateur Doody: Je n'en sais pas plus que vous, monsieur le président. Le ministre a estimé qu'il avait fait sa part et qu'il avait donné les renseignements qu'on lui demandait, et les choses en sont là pour le moment. Nous pourrions peut-être revenir à la charge, mais je ne puis rien promettre.

Le président: Moi non plus.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, j'ai manqué les premières minutes de la séance; cependant, si je comprends bien, nous avons demandé au ministre de revenir devant nous et il a refusé?

Le président: Ce n'est pas le ministre lui-même, mais son bureau.

Le sénateur Doody: Ce n'est pas exceptionnel. Il est arrivé souvent à ma connaissance, au cours des dix dernières années, que des séances de Comité aient lieu alors que des ministres ne pouvaient y comparaître. Ce n'est pas un événement unique, si ce que l'on a dit est vrai.

Le sénateur Frith: Ce ne sont pas les mots qu'il a utilisés. Il n'a pas dit qu'il n'était pas libre, il a dit qu'il ne revenait pas. Ce n'est pas tout à fait la même chose.

Le sénateur Cools: Au cours de la dernière séance du Comité à laquelle j'ai participé j'ai cru comprendre qu'il revenait, qu'il lui fallait partir parce qu'il avait un engagement à respecter, et que bon nombre d'entre nous avait des questions pressantes à lui poser. C'est ce que j'avais cru comprendre.

Le président: Nous l'avons invité, mais son bureau a répondu qu'il avait déjà comparu devant le Comité à propos des prévisions budgétaires et qu'il considérait sa comparution terminée.

Nous pourrions maintenant commencer la séance de ce soir. C'est la deuxième fois que le Comité siège pour examiner les dépenses inscrites dans le Budget supplémentaire (B).

Le sénateur Frith: Monsieur le président, le Comité a-t-il décidé qu'il ne demanderait pas au ministre de la Défense nationale de revenir pour répondre à des questions? Le chef de l'opposition a répété qu'il souhaitait poser d'autres questions au ministre; le Comité donnera-t-il suite?

Le président: Oui, nous présenterons d'autres demandes.

Le sénateur Frith: Il y avait d'autres sénateurs qui avaient des questions à poser. Le chef de l'opposition n'avait pas terminé et il a bien précisé qu'il avait d'autres questions à poser. Le ministre a demandé à partir en prétextant un rendez-vous,

[Text]

and it was left that way. In the circumstances, I take it we are ready to proceed, if it is clear that the committee not accept the fact that the minister just says, "Sorry, folks, I am not coming back." In fact, I do not know why I said, "Sorry." He did not say, "Sorry." He just said, "I am not coming back."

Senator Doody: We do not know what he said.

Senator Frith: All I am saying is that it would be incorrect for me to say that he said, "Sorry", because no one has said that word was used by him. The only words we are told were used by him were, "I am not coming back."

The Chairman: With the help of Senator Doody we will try to reach his office once more and make a request on behalf of the committee. That is all I can commit myself to.

Senator Frith: Stating what happened at the committee and conveying the feeling of the committee, or at least that of some of its members.

The Chairman: Tonight we have the following witnesses: From the Department of External Affairs, Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management; from the Department of National Defence, Mr. J.D. McClure, Assistant Deputy Minister, Finance; and from the Treasury Board, Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch. Mr. Cappe is prepared to walk the committee through the Supplementary Estimates of the Department of External Affairs and National Defence. I will give the floor to Mr. Cappe and, if there are some questions, please do not hesitate to let me know.

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes: Je vous remercie, monsieur le président. J'aimerais préciser que monsieur McLure est sous-ministre adjoint du ministère des Finances.

If it is acceptable to the committee, I would propose that the clerk distribute the document which Mr. McClure has provided. It goes into significant detail on the nature of the expenditures. Mr. McClure could then walk the committee through where the \$350 million that is contained in the appropriation bill would be spent.

Senator Stewart: How is it proposed to deal with External Affairs? Is that going to be dealt with in a similar manner?

Mr. Cappe: We do not have a document, but we would be pleased to go through the Estimates for External Affairs, if that is your wish. We understood that this was pursuant to Mr. McKnight's appearance before the committee before Christmas, and, therefore, your interest was in the Gulf. My colleagues are here to deal with the Gulf issue, although we would be pleased to walk through the rest of the Estimates in External Affairs.

Mr. J.D. McClure, Assistant Deputy Minister, Finance: Mr. Chairman, perhaps I can make a few brief remarks regarding the Supplementary Estimates of \$350 million for the Department of National Defence. These Estimates are for

[Traduction]

ce qu'il a fait, et les choses en sont restées là. Étant donné ces circonstances, je considère que nous sommes prêts à poursuivre nos travaux, dans la mesure où il est clair que le Comité n'accepte pas que le ministre se contente de dire: «Je regrette, mais je ne reviens pas». En fait, je ne sais pas pourquoi j'ai dit: «Je regrette». Il n'a pas dit: «Je regrette». Il a seulement dit: «Je ne reviens pas.»

Le sénateur Doody: Nous ne savons pas ce qu'il a dit.

Le sénateur Frith: Je disais seulement que j'aurais tort de dire qu'il a dit: «Je regrette», parce que personne n'a dit qu'il avait prononcé ces mots. Les seuls mots qu'il ait prononcés à ce que nous sachions sont: «Je ne reviens pas».

Le président: Nous tâcherons, avec l'aide du sénateur Doody, de communiquer avec son bureau encore une fois et de présenter une demande au nom du Comité. C'est le seul engagement que je puisse prendre.

Le sénateur Frith: En précisant ce qui s'est passé au Comité et quels étaient les sentiments du Comité ou du moins de certains de ses membres.

Le président: Ce soir, nous avons les témoins suivants: du Ministère des Affaires extérieures, M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion organique; du ministère de la Défense nationale, M. J. D. McLure, sous-ministre adjoint, Finances; et du Conseil du Trésor, M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes. M. Cappe est prêt à guider le Comité dans l'étude du Budget supplémentaire du Secrétariat d'État aux Affaires extérieures et du ministère de la Défense nationale. Je cède la parole à M. Cappe et si vous avez des questions à poser n'hésitez pas à m'en informer.

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch: Thank you, Mr. Chairman. I would like to point out that Mr. McLure is an Assistant Deputy Minister from the Department of Finance.

Si le Comité le veut bien, je proposerais que le greffier distribue la documentation que M. McLure a apportée. On y trouve une description assez détaillée de la nature des dépenses. M. McLure pourrait ensuite expliquer au Comité où la somme de 350 millions de dollars que prévoit le projet de loi portant affectation de crédits serait dépensée.

Le sénateur Stewart: Comment se propose-t-on d'étudier les crédits concernant les Affaires extérieures? Procéderons-nous de la même façon?

M. Cappe: Nous n'avons pas de document mais nous nous ferons un plaisir de revoir les Prévisions budgétaires des Affaires extérieures, comme vous le souhaitez. Nous avons cru comprendre que cela faisait suite à la comparution de M. McKnight devant le Comité, avant les Fêtes, et que par conséquent, vous vous intéressiez à la question du Golfe. Mes collègues sont ici pour traiter de la question du Golfe, mais nous nous ferions un plaisir d'examiner le reste des Prévisions budgétaires des Affaires extérieures.

M. J. D. McLure, sous-ministre adjoint, Finances: Monsieur le président, je pourrais dire quelques mots au sujet du Budget supplémentaire de 350 millions du Ministère de la Défense nationale. Ces prévisions budgétaires sont un finance-

[Text]

funding in addition to the \$12.5 billion which was included in the Main Estimates for the department for the current fiscal year. In that regard, I would like to first point out that if the government had not decided to make a military contribution to the multi-national effort in the Persian Gulf there would not have been need for Supplementary Estimates this year.

The government's decision to deploy forces to the Persian Gulf, together with the response by the forces to Quebec's request for assistance at Oka and Châteauguay—

Senator Frith: It would not have been necessary for Supplementary Estimates for DND?

Mr. McClure: That is correct.

The request for assistance at Oka and Châteauguay have imposed dramatic and unforeseen pressures on the National Defence budget and additional funds are therefore required to support Canadian Forces operations in the Gulf in their current role and to maintain an acceptable level of general military preparedness in Canada. As of today, Canada's contribution to the Gulf effort consists of three ships, a squadron of 18 CF-18 aircraft, a command and control element and support facilities at Qatar and Bahrain.

The second point that I should like to make is that the department has made every effort to absorb the cost of these operations from within the existing budget. In general, these supplementary estimates are the minimum requirement. That minimum requirement is for new funds for operations in the Gulf to the end of the current fiscal year in the amount of \$81 million; to provide for contingency measures to maintain that presence beyond March 1991, if required, for \$17 million, and to provide for new capital funds needed to upgrade ships and aircraft for Gulf operations; and to advance planned acquisition of five Hercules aircraft, as announced by the minister on December 13, 1990. That is a little over \$200 million. I believe the amount is \$220 million for the purchase of five aircraft. That was the total cost of the acquisition. The actual funds in the Estimates for the purchase of the aircraft was \$100—

Senator Frith: I am sorry to interrupt you; it is just that you were following along stating the numbers as you were going. You stated \$16 million, \$18 million, and \$17 million, and then you suddenly departed into something else. I was trying to find out where that was.

Mr. McLure: Excuse me. I was not watching the line as I was reading it. Of the \$121 million listed for capital expenditures, \$100 million went to supplement funds that came within our existing base to make the purchase, and \$21 million when into the fit up of aircraft and ships for the Gulf.

Senator Frith: And you skipped over the item "Maintenance of General Military Preparedness," which is \$115 million.

Mr. McLure: I will come back to that later.

[Traduction]

ment supplémentaire à la somme de 12,5 milliards de dollars qui faisaient partie du Budget principal du ministère pour l'exercice en cours. À ce propos, j'aimerais d'abord préciser que si le gouvernement n'avait pas décidé de participer militairement à l'effort multinational déployé dans le Golfe persique, qu'un Budget supplémentaire n'aurait pas été nécessaire cette année.

La décision du gouvernement de déployer des forces dans le Golfe persique, ainsi que l'aide des forces armées apportées au Québec à Oka et à Châteauguay...

Le sénateur Frith: On n'aurait pas eu besoin d'un Budget supplémentaire pour le MDN?

M. McLure: C'est exact.

La demande d'aide à Oka et à Châteauguay a exercé des pressions importantes et imprévues sur le budget de la Défense nationale et des fonds supplémentaires sont nécessaires pour les opérations des Forces canadiennes dans le Golfe afin de leur permettre de jouer le rôle qu'elles assument présentement et pour maintenir à un niveau acceptable l'état de préparation générale des forces militaires au Canada. Pour le moment, la participation du Canada dans le Golfe se compose de trois navires, d'un escadron de 18 CF-18, d'un élément de commandement et de contrôle et d'installations de soutien au Qatar et au Bahrain.

En deuxième lieu, je voudrais signaler que le ministère a tout fait pour absorber le coût de ces opérations à même son budget. De façon générale, ces prévisions budgétaires représentent le minimum requis. Ce montant minimal comprend de nouveaux fonds pour financer les opérations dans le Golfe jusqu'à la fin de l'exercice en cours, soit 81 millions de dollars; pour financer les mesures nécessaires au maintien de cette présence après mars 1991, au besoin, soit 17 millions de dollars; de nouveaux fonds d'immobilisation pour moderniser les navires et les appareils destinés aux opérations dans le Golfe et pour financer l'achat prévu de 5 appareils Hercules, tel qu'annoncé par le ministre le 13 décembre 1990. Cet achat s'élève à un peu plus de 200 millions de dollars. Je crois que l'achat de cinq appareils s'élève à 220 millions de dollars. C'était le coût global d'achat. La somme prévue dans le Budget pour l'achat de ces appareils étaient de 100...

Le sénateur Frith: Je m'excuse de vous interrompre, c'est que vous avanciez en énonçant des chiffres au fur et à mesure. Vous avez mentionné 6 millions, 18 millions, 17 millions et ensuite vous êtes subitement passé à autre chose. J'essayais de trouver où c'était.

M. McLure: Excusez-moi. Je ne faisais pas attention à la ligne lorsque je l'ai lu. Du montant de 121 millions de dollars inscrit en dépenses d'immobilisation, 100 millions sont allés aux fonds supplémentaires qui étaient prévus dans notre base actuelle pour l'achat, et 21 millions de dollars ont été affectés à la préparation des aéronefs et des navires destinés au Golfe.

Le sénateur Frith: Et vous avez sauté le poste «Maintenance de l'état de préparation générale des forces militaires», qui s'élève à 115 millions de dollars.

M. McLure: J'y reviendrai plus tard.

[Text]

In addition to these Gulf and Gulf-related expenditures, there was funding for the costs of operation at Oka and Chateauguay, which the department was not able to absorb with the combined financial pressures arising as a result of participation in the Gulf. That amount is \$16 million. And, as Senator Frith just mentioned, there are the additional funds in support of general military preparedness in Canada. That amount is \$115 million.

I should like to bring to the attention of members the hand-out that has been provided. It is a fact sheet to facilitate and provide greater detail than what is explained in the plates included in the Estimates. There is a summary fact sheet at the top which lists all of the expenditures to which I have referred, and there are more detailed fact sheets on the operations in Oka and Chateauguay. There are the Gulf operating expenditures and then further fact sheets on the correlation of the standard object allocations across the three general areas covered by the Supplementary Estimates. Finally there is a further tabular breakdown of the expenditures in the Gulf.

This is a package that could serve as a point of departure for questions on financing of the Gulf and Oka. I shall be happy to answer any questions the committee may have.

The Chairman: On your fact sheet you list the operations in Oka and Chateauguay. Under "notes" you state that the cost of operations includes pay and allowances. Are those soldiers not paid throughout the year?

Mr. McLure: Yes. For full disclosure here we have presented figures to show the total cost. For Oka and Chateauguay that is calculated at \$83 million. That includes, as you mentioned, all of the costs, including salaries. The salaries of the regular force would have been paid whether they had been in Oka or not. Therefore, the incremental cost—that is, the out-of-pocket cost of that operation—was \$21 million; \$3 million of that was offset internally and \$18 million was in addition to what could not be offset. Of that \$18 million, \$16 million flows this year and is therefore requested in these Supplementary Estimates.

The Chairman: So it actually costs \$21 million more than had the soldiers been kept on their bases.

Mr. McLure: That is correct.

The Chairman: Why do you say the cost is \$83 million? It affects the spirit of people living in Quebec to say that the federal government has disbursed \$83 million for us while in reality it is only \$21 million.

Mr. McLure: The \$83 million was being spent mostly under the \$12 billion and \$5 million included in the Main Estimates. The \$16 million that you see in the right-hand column on that

[Traduction]

En plus de ces dépenses imputables directement ou indirectement au Golfe il y a eu le financement des opérations à Oka et à Chateauguay, ce que le ministère n'a pu absorber étant donné les autres pressions financières survenues à la suite de la participation à l'effort militaire dans le Golfe. Cette somme s'élève à 16 millions de dollars. En outre, comme le Sénateur Frith vient de mentionner, il y a les fonds supplémentaires affectés au maintien de l'état de préparation générale des forces militaires du Canada. Cette somme s'élève à 115 millions de dollars.

J'aimerais attirer l'attention des sénateurs sur les versements qui ont été faits. C'est une fiche de renseignements exposant d'une manière plus commode et plus détaillée les montants figurant dans les tableaux du Budget des dépenses. Vous trouverez en première page une fiche de renseignements où on donne la liste de toutes les dépenses que j'ai mentionnées. Il y a ensuite des fiches de renseignements détaillées sur les opérations à Oka et à Chateauguay. On y trouve les dépenses d'opération dans le Golfe et ensuite des fiches de renseignements sur la corrélation des affectations pour articles courants sur les trois domaines généraux qu'englobe le Budget supplémentaire. Enfin, vous trouverez un autre tableau de ventilation des dépenses dans le Golfe.

Ce document qui pourrait servir de point de départ pour les questions concernant le financement des opérations dans le Golfe et à Oka. Je me ferai un plaisir d'essayer de répondre aux questions que le Comité pourrait vouloir me poser.

Le président: Sur votre fiche de renseignements vous inscrivez les opérations à Oka et à Chateauguay. Dans la partie «notes» vous précisez que le coût des opérations comprend la solde et les indemnités. Ces soldats ne sont-ils pas payés à l'année?

M. McLure: Oui. Pour que l'exposé soit complet nous avons présenté ici ces chiffres afin de montrer le coût global. Pour Oka et Chateauguay ce montant est calculé à 83 millions de dollars. Cela comprend, comme vous l'avez mentionné, tous les coûts, y compris la solde. La solde des effectifs réguliers aurait été payée, qu'ils aient été ou non envoyés à Oka. Par conséquent, le coût additionnel—c'est-à-dire le déboursé supplémentaire dû à cette opération—était de 21 millions de dollars; de ce montant 3 millions de dollars ont été absorbés par le budget interne; la somme de 18 millions représente ce qui ne pouvait pas être absorbé. De cette somme de 18 millions de dollars, 16 millions de dollars sont imputables à l'année en cours et c'est pourquoi on les demande dans ce Budget supplémentaire.

Le président: Il en a donc effectivement coûté 21 millions de dollars de plus que si les soldats étaient restés à leur base.

M. McLure: C'est exact.

Le président: Pourquoi dites-vous que le coût s'élève à 83 millions de dollars? C'est démoralisant pour les gens qui vivent au Québec d'entendre dire que le gouvernement fédéral a déboursé 83 millions de dollars pour eux alors qu'en réalité ce n'est que 21 millions de dollars.

M. McLure: La somme de 83 millions de dollars a été dépensée en grande partie à partir des fonds de 12 milliards et de 5 milliards de dollars prévus dans le Budget principal. La

[Text]

page reflects the actual non-budget funds that are included in these Supplementary Estimates. The balance has already been appropriated through the Main Estimates.

Senator Stewart: I wish to come at the point from another side. If the Oka and Châteauguay operations had not taken place, would that \$83 million shown as "total cost" have been expended? If not, what if any portion of it would have been expended for Oka and Châteauguay purposes?

Mr. McLure: Of the \$83 million, the incremental cost was \$21 million; and \$3 million of that, which would have been spent on other operations, was absorbed. So that if you took \$83 million minus the \$21 million, that gives you \$62 million, plus the amount that was absorbed, which was \$3 million. That is the amount that would have been spent had we not gone.

Senator Stewart: It would have been spent? In other words, it would have been available for expenditure for other purposes if you had not gone.

Mr. McLure: We cancelled a number of planned land force operations because of our participation at Oka and Châteauguay.

The Chairman: What types of plans did you cancel?

Mr. McLure: Military training.

The Chairman: Well, that was military training in Oka and Châteauguay. That was military training, was it not?

Mr. McLure: Yes, it was.

The Chairman: So that it was training. Whether it is training here or training there it is still training, is it not?

Mr. McLure: The training money that would have been spent had we trained elsewhere was spent in Oka, if I make myself. The \$3 million we would have spent training elsewhere was spent in Oka.

In addition to that \$3 million we spent another \$18 million, money which we would not have spent that includes the cost of getting the troops to Oka and Châteauguay, as well as returning them home, and all the supplies and materials required for the operation. Those supplies and materials are supplies and materials which we would not have used in planned military training.

The Chairman: In my opinion you are overcharging for the Quebec problem which took place this summer since you would have paid money at any rate.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, it strikes me that the nature of Mr. McLure's response was to make exactly your point. That is to say in the interests of responding more fully to the questions of the public the minister indicated that some \$83 million was spent on the Oka and Châteauguay operations. However, I think Mr. McLure's point is that only \$21 million of that was money which otherwise would not have been spent and therefore the approximate \$65 million is money that would other-

[Traduction]

somme de 16 millions que vous voyez dans la colonne de droite de cette page représente les fonds non-budgétaires qui sont effectivement inclus dans ce budget supplémentaire. Le reste a déjà été crédité dans le Budget principal.

Le sénateur Stewart: Je voudrais aborder la question d'un autre angle. Si les opérations d'Oka et de Châteauguay n'avaient pas eu lieu ce montant de 83 millions de dollars indiquée comme «coût total» aurait-il été dépensé? Dans la négative, quelle fraction de cette somme aurait été dépensé, le cas échéant, pour les opérations d'Oka et de Châteauguay?

M. McLure: De ces 83 millions de dollars, le coût supplémentaire s'élève à 21 millions de dollars; et de ce dernier montant on a absorbé une somme de 3 millions de dollars qui aurait été dépensée pour d'autres opérations. Ainsi, si on soustrait 21 millions de dollars de la somme de 83 millions de dollars, on obtient 61 millions de dollars, plus la somme absorbée, soit 3 millions de dollars. C'est ce que nous aurions dépensé si nous n'étions pas allés là.

Le sénateur Stewart: On l'aurait dépensée? Autrement dit, vous auriez pu le dépenser à d'autres fins si vous n'y étiez pas allés.

M. McLure: Nous avons annulé un certain nombre d'opérations terrestres prévues à cause de notre participation à Oka et à Châteauguay.

Le président: Quels genres de plans avez-vous annulés?

M. McLure: Des exercices militaires.

Le président: Bon, c'était de l'entraînement militaire à Oka et à Châteauguay. N'était-ce pas de l'entraînement militaire?

M. McLure: Oui, c'en était.

Le président: C'était donc de l'entraînement. Que se soit de l'entraînement ici ou là, c'est toujours de l'entraînement, n'est-ce pas?

M. McLure: Les fonds destinés à l'entraînement que nous aurions dépensés si nous aurions fait nos exercices ailleurs l'ont été à Oka, si vous me permettez de préciser. La somme de 3 millions de dollars que nous aurions affectée à des exercices ailleurs a été dépensée à Oka.

En plus de ces 3 millions de dollars nous en avons dépensé 18 millions de plus, une somme que nous n'aurions pas dépensée et qui comprend le coût du transport des troupes à Oka et à Châteauguay, celui du retour à leur base, ainsi que celui de tout l'approvisionnement et du matériel nécessaire à l'opération. Ces approvisionnements et ce matériel n'auraient pas été utilisés au cours des exercices militaires prévus.

Le président: Je pense que vous surestimez les frais pour les difficultés qui sont survenues au Québec cet été étant donné que vous auriez eu des dépenses de toute façon.

M. Cappe: Monsieur le président, il me semble que la réponse de M. McLure a pour effet de soutenir votre argument. C'est-à-dire que pour mieux répondre aux questions du public le ministre a précisé qu'on avait dépensé quelques 83 millions de dollars pour les opérations d'Oka et de Châteauguay. Cependant, je pense que M. McLure précise bien que seulement 21 millions de cette somme n'auraient pas été dépensés et que par conséquent la somme d'environ 65 millions

[Text]

wise have been spent and was not incremental funding required to manage Oka or Châteauguay.

The Chairman: Mr. Cappe, I have in front of me a fact sheet which sets out the total cost for the operation in Oka and Châteauguay as \$83 million. That is not right.

Mr. McLure: Mr. Chairman, I assure you it is a fairly well costed figure. True, the salaries would have been paid whether the troops had been in Valcartier or wherever as opposed to being in Oka, but because those salaries and other costs would have been paid anyway we did not have to ask for those funds through Supplementary Estimates. The non-budgeted costs included in these Supplementary Estimates of \$16 million was what is over and above planned activity.

The Chairman: Yet, you are still saying to Canadians that Oka and Châteauguay cost \$83 million, which is not true.

Senator Thériault: I agree with the Chairman. I do not think the fact sheet should show that the cost of operations in Oka and Châteauguay was \$83 million when the majority of that figure does not relate to the situation in Châteauguay or Oka at all. It would be more accurate if the figure were in the vicinity of \$16 million or \$19 million. That would give the people of Canada the true facts with regard to the operation, as well as its true costs. When you tell me and the people of Quebec that the operation costs \$83 million I have to come to the conclusion that that figure should not be there.

Mr. McLure: The problem is that when one is preparing figures it is hard to present them in a way that will be acceptable to everyone. What this sheet does is show the \$16 million to which you referred, which is the cost of Oka and Châteauguay, over and above what was included in the Main Estimates for 1990-91. Had we not had this supplementary estimate we would not have done the job that we did at Oka and Châteauguay. It simply could not have been done. We would have had the \$3 million offset, which would not have financed what was done.

J'ai ici la déclaration du 23 novembre 1990 du ministre de la Défense nationale, l'honorable Bill McKnight, au sujet de l'affectation des crédits supplémentaires. La fiche de renseignements est exactement identique à celle que vous nous donnez ici, 83 millions. On dit que les crédits supplémentaires requis s'élèvent à 16 millions.

On prétend cependant qu'on a dépensé au Québec (cela s'est passé au Québec) à Oka et à Châteauguay, 83 millions en tout.

Vous me dites que de ce 83 millions, il y aurait des dépenses qui auraient quand même été faites par le ministère. Alors dire aux Québécois que nous leur avons coûté 83 millions, je prétends que c'est de la fausse représentation. On aurait dû dire au Québec: vous nous avez coûté 21 millions. Le restant on

[Traduction]

de dollars qui aurait été dépensée de toute façon ne constitue pas un financement supplémentaire exigé par les crises d'Oka ou de Châteauguay.

Le président: M. Cappe, j'ai devant moi une fiche de renseignements qui donne le coût global des opérations d'Oka et de Châteauguay comme s'élevant à 83 millions de dollars. Ce n'est pas exact.

M. McLure: Monsieur le président, je vous assure que c'est un chiffre qui correspond assez bien aux coûts. Il est vrai que la solde aurait été versée, que les effectifs aient été à Val-Cartier ou ailleurs plutôt qu'à Oka. Mais comme la solde et les autres frais auraient été versés de toute façon nous n'avons pas à demander ces fonds par le biais d'un Budget supplémentaire. Les coûts non prévus au budget que représente ce Budget supplémentaire de 16 millions de dollars représentent les frais excédentaires par rapport aux activités prévues.

Le président: Cependant, vous dites toujours aux Canadiens que les frais d'Oka et de Châteauguay s'élèvent à 83 millions de dollars, ce qui n'est pas vrai.

Le sénateur Thériault: Je suis d'accord avec le président. Je ne pense pas que la fiche de renseignements devrait indiquer que le coût des opérations à Oka et à Châteauguay s'est élevé à 83 millions de dollars alors que la majeure partie de cette somme n'a rien à voir avec la situation à Châteauguay ou à Oka. Ce serait plus exact si le chiffre se situait aux environs de 16 ou 19 millions de dollars. Un tel chiffre donnerait un renseignement exact à la population du Canada sur cette opération de même que sur ses coûts véritables. Quand vous me dites ainsi qu'à la population du Québec que le coût des opérations s'est élevé à 83 millions de dollars je dois conclure qu'on ne devrait pas citer ce chiffre.

M. McLure: En fait, lorsqu'on prépare des chiffres, il est difficile de les présenter d'une manière que tous puissent trouver acceptable. Ce que cette fiche indique, c'est que la somme de 16 millions de dollars que vous avez mentionnée, correspond aux coûts des opérations d'Oka et de Châteauguay, une dépense qui n'était pas prévue dans le Budget principal de 1990-1991. Sans ce budget supplémentaire nous n'aurions pas pu faire ce que nous avons fait à Oka et à Châteauguay. On n'aurait tout simplement pas pu. Nous aurions eu la somme de 3 millions de dollars que nous avons absorbée, ce qui n'aurait pas suffi à financer ce qui a été fait.

I have here a statement made on November 23, 1990 by the Honourable Bill McKnight, Minister of National Defence, about the allocation of supplementary estimates. The figure on the fact sheet is identical to the one you have given us here—\$83 million. It says that an additional \$16 million is required.

However, it claims that what happened in Quebec—in Oka and Châteauguay—cost \$83 million in all.

You say that out of this \$83 million, there are expenditures which would have been made by the Department in any case. So I think that it is misrepresenting the facts to say to Quebecers that they cost us \$83 million. We should have said to Quebec: you cost us \$21 million. We would have paid out the rest in any case. We cannot say that Quebec cost us \$83 million.

[Text]

l'aurait payé quand même. Il ne faut pas nous dire que nous au Québec, nous avons coûté 83 millions.

M. Cappe: Le budget supplémentaire n'inclut pas le 83 millions, au total, il inclut seulement le 16 millions.

Le sénateur Bolduc: Il aurait peut-être été plus précis d'indiquer: coût additionnel, à cause d'Oka, 21 millions. Tout le monde aurait compris. Tout le monde sait que les Forces armées dans l'année font de l'entraînement.

Senator Comeau: Mr. Chairman, I think these figures are quite straightforward. They are simply cost accounting figures. I do not think these gentlemen are saying that the cost is \$83 million. They are simply presenting cost accounting figures.

Senator Thériault: I do not know where you are coming from to be able to make the statement you have just made, Senator Comeau.

Senator Frith: I do not understand. You say that these gentlemen are not saying that it costs this amount, but that they are just presenting cost accounting figures.

Senator Comeau: I will repeat what I said. The \$83 million figure sets out the cost of the total operation. In cost accounting it is said that the cost of the operation was \$83 million, which is what is reported here. The incremental cost above and beyond what would normally have been expended is \$21 million. They are not saying that the \$83 million is a bad figure. They are simply saying that it cost \$83 million.

Senator Frith: They are not saying that it is what?

Senator Comeau: They are not saying that it is wrong. They are saying that the \$83 million is the cost of the operation at Oka and Châteauguay. It is quite straightforward.

Le président: A la page 3 du communiqué de la Défense nationale, dans la version française, on dit que le coût total des opérations menées par les Forces canadiennes à Oka et à Châteauguay s'élève à 83 millions.

M. Cappe: Monsieur le président, je pense que dans l'intérêt de la divulgation totale de l'information par le gouvernement, le ministre de la Défense nationale a divulgué le coût des dépenses à Oka. Il est plus précis d'intituler cela: le coût des dépenses à Oka au lieu de cost of operation. Je suis prêt à changer ces mots.

Le président: Dans le contexte actuel au Canada et au Québec, je pense qu'il était très important d'être le plus précis possible. C'est pour cette raison que je ne suis pas d'accord sur ce que le ministre a dit et sur ce que le témoin a dit ce soir. Y a-t-il d'autres questions?

Le sénateur Thériault: Encore une fois, pour renforcer le point de vue du président, je suis tout à fait d'accord avec les propos du président. Si un bout de papier nous avait dit qu'en raison des opérations à Oka et à Châteauguay, on a dépensé 21 millions de dollars de plus qu'on aurait dépensé si on n'avait pas eu ces problèmes, on refléterait les faits tels qu'ils sont. Je

[Traduction]

Mr. Cappe: The supplementary estimates do not include the entire \$83 million, just the \$16 million.

Senator Bolduc: It might have been more accurate to say: Additional costs, because of Oka: \$21 million. Everyone would have understood. Every one knows that the Armed Forces carry out training activities during the year.

Le sénateur Comeau: Monsieur le président, je pense que ces chiffres sont tout à fait simples. Il s'agit simplement d'une comptabilité des coûts. Ces messieurs ne prétendent pas, je pense, que le coût s'élève à 83 millions de dollars. Ils présentent simplement une comptabilité des coûts.

Le sénateur Thériault: Je me demande d'où vous sortez pour faire des déclarations comme celles-là, sénateur Comeau.

Le sénateur Frith: Je ne comprends pas. Vous dites que ces messieurs ne prétendent pas que les frais s'élèvent à cette somme, mais qu'ils ne font que présenter une comptabilité des coûts.

Le sénateur Comeau: Je vais répéter ce que j'ai dit. La somme de 83 millions de dollars correspond aux coûts de toute l'opération. Selon une comptabilité des coûts, on dit que le coût de l'opération s'est élevé à 83 millions de dollars, le montant que l'on nous donne ici. Le coût additionnel par rapport à ce qui aurait normalement été dépensé s'élève à 21 millions de dollars. Ils ne prétendent pas que 83 millions de dollars est un chiffre erroné. Ils disent simplement que le coût s'élève à 83 millions de dollars.

Le sénateur Frith: Ils ne disent pas que c'est quoi?

Le sénateur Comeau: Ils ne disent pas que c'est erroné. Ils disent que la somme de 83 millions de dollars représente le coût des opérations à Oka et à Châteauguay. C'est tout à fait simple.

The Chairman: On page three of the French version of the National Defence release, it says that the total cost of the operation at Oka and Châteauguay was \$83 million.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, I think that in the interests of full disclosure of information by the government, the Minister of National Defence revealed the amount spent at Oka. It is more accurate to call this "expenditures at Oka" rather than "cost of operation". I am prepared to change these words.

The Chairman: Given the current situation in Canada and in Quebec, I think it is important to be as specific as possible. This is why I do not agree with what the Minister said or with what the witness told us this evening. Are there other questions?

Senator Thériault: Once again, I support the Chairman's views, and I totally agree with his statements. If a piece of paper told us that because of the operations in Oka and Châteauguay, we spent \$21 million more than we would have if we had not had these problems, it would reflect the facts as they are. I know I am repeating what the Chairman said but it

[Text]

sais que je répète ce que le président a dit mais il est important que dans le contexte actuel au Canada, vous devriez changer cela et refléter les faits tels qu'ils sont.

Le président: Avant que vous ne finissiez ce point sénateur Thériault, je voudrais vous mentionner que dans le journal *The Gazette* de Montréal, le 15 décembre, il y avait un commentaire à l'effet suivant: Army role at Oka costs Ottawa 83.5 million. Maintenant dans le journal *La Presse* du samedi le 15 décembre 1990, on dit que l'intervention de l'armée à Oka a coûté 83.5 millions au trésor fédéral, ce qui est faux, ce qui n'est pas exact.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président je ne suis pas un membre assigné à ce comité mais au début de la réunion, un des témoins a dit en parlant des «fact sheet», j'ai peut-être mal compris, mais j'ai cru entendre le témoin dire que n'eût été des opérations du Golfe, on n'aurait pas eu besoin d'estimés supplémentaires de la Défense nationale.

En d'autres mots, vous auriez été chercher le 16 millions d'extra que la crise d'Oka peut avoir coûté dans le budget de la Défense nationale tel qu'il existait mais en raison de la crise du Golfe, vous n'avez plus de chance de le faire, c'est bien ça.

M. McLure: Ce n'était pas exactement comme ça. Si nous avions eu seulement les opérations à Oka et à Châteauguay, nous aurions pu absorber les dépenses dans notre budget principal.

Le sénateur Thériault: Vous n'auriez pas eu besoin de budget supplémentaire.

M. McLure: C'est exact, mais à cause de la crise du Golfe, nous ne pouvons pas le faire.

Le sénateur Thériault: Monsieur le président, je voudrais poser une question à propos de la crise du Golfe. Je me pose beaucoup de questions à ce sujet. Est-ce que le scénario que vous nous présentez ici inclut le coût qui pourrait exister si on avait la guerre après le 15 janvier?

M. McLure: Non monsieur le président, les coûts comprennent seulement les coûts des opérations sur les faits tels qu'ils existent aujourd'hui.

The Chairman: Senator Stewart.

Senator Stewart: I should like to deal with another aspect. I am interested in the line which reads: "Maintenance of General Military Preparedness," \$115 million, and the relation of that to "Preparations for Gulf Commitment Beyond Apr 91". Taking those two lines together, they add up to approximately \$132 million.

If we go back to the table showing linkage of costs to standard objects, there is a heading "Sustainment Post Mar 91 & Gen Mil Preparedness." That column adds up to total operating expenditures of \$132.2 million. Let us try to sort out the figures given on that table as between preparation for Gulf beyond April 1, 1991 and maintenance of general military preparedness. Under "Standard Object", there is a line that refers to transportation and communications. I take it that that would be general military preparedness, because that takes place in February of 1991.

[Traduction]

is important because of Canada's current situation that you change that and reflect the true facts.

The Chairman: Before leaving this point, Senator Thériault, I would like to mention that in the Montreal newspaper *The Gazette* of December 15, there was an article that read: "Army role at Oka costs Ottawa \$83.5 million." Now in *La Presse* of Saturday, December 15, 1990, it says that army operations in Oka cost the federal government \$83.5 million, which is wrong and incorrect.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I am not a member of this Committee but at the beginning of the meeting one of the witnesses, in speaking of the "fact sheets", perhaps I misunderstood but I thought I heard the witness say that if it weren't for the Gulf operations there would have been no need for supplementary estimates for the Department of National Defence.

In other words, you would have got the \$16 million that the Oka crisis occasioned from the existing National Defence budget, but because of the Gulf crisis, you did not have a chance to do so, is that correct?

Mr. McLure: Not exactly. If there had only been the operations at Oka and Châteauguay, we would have been able to cover the expenditures under our main budget.

Senator Thériault: You would not have needed supplementary estimates.

Mr. McLure: That is right, but because of the Gulf crisis we were unable to do so.

Senator Thériault: Mr. Chairman, I would like to ask a question about the Gulf crisis. I have many questions about it. Does the scenario you have presented here include the costs which might be entailed if there is war after January 15?

Mr. McLure: No, Mr. Chairman, the figure includes only the costs of operations based on the facts as they are today.

Le président: Sénateur Stewart.

Le sénateur Stewart: J'aimerais aborder un autre aspect de la question. Je m'intéresse à la ligne où l'on peut lire: «Maintenance de l'état de préparation générale des forces militaires» 115 millions de dollars, et à la relation entre cela et la ligne «Préparatifs des engagements liés au Golfe passés avril 1991». La somme des montants correspondant à ces deux lignes s'élève à environ 132 millions de dollars.

Si nous revenons au tableau présentant le raccord des coûts par article courant on voit une colonne s'intitulant «Maintien des Forces après mars 91 et Maintien de l'état d'alerte militaire.» Cette colonne donne comme total des dépenses de fonctionnement une somme de 132,2 millions de dollars. Essayons de faire la distinction des chiffres donnés dans ce tableau entre ceux qui correspondent au maintien des forces après le 1^{er} avril 1991 et le maintien de l'état d'alerte militaire. Sous la colonne des «Articles courants», on voit une ligne indiquant transport et

[Text]

Mr. McLure: Yes, that is the rotation of the ships' crews that are going on right now, the \$3 million in chartered aircraft.

Senator Stewart: You would categorize that as general military preparedness?

Mr. McLure: It is sustainment.

Mr. Cappe: I would like to add a point of clarification, Mr. Chairman. All of this money would be expended in this fiscal year for the purpose of sustainment beyond March 1991. I want to make sure that that is understood. The money would be spent this year in the event that it was needed to have forces in the Gulf beyond March. At this point that includes the rotation of the ships' crews.

Senator Stewart: Is the \$3.2 million for anticipation of being there beyond the end of March or is it for general military preparedness?

Mr. McLure: I did not bring the breakdown between the two categories of transportation and communication. However, of the \$70 million that is for the Gulf beyond March of 1991, that is the cost of sustaining operations as they exist now. There are some long lead-time items which have to be ordered now in order to fit up the next two ships and the aircraft going to the Gulf.

Senator Stewart: I understand. With respect to the transportation and communication item, we have the rotation of ships' crews in February 1991 and rental of equipment for communications with the Gulf. Is that related to sustaining the Gulf operation beyond the end of the fiscal year or is it general military preparedness? Maintenance of general military preparedness is a very vague term. I am trying to discover what, if anything, it means.

Mr. McLure: In "Standard Object 02", to the best of my recollection—and I can confirm this to the committee later—there is nothing that relates to general military preparedness. The full amount is for operations in the Gulf. The \$3.5 million, which is the first six months, is the exchange of crews that is going on in January, February and March for the first three ships. The \$3.2 million is the equipment that we will be fitting up on the ships and the advance arrangements for the communication linkages.

Senator Stewart: Let us deal with the next standard object, the item of information in the amount \$1.9 million. It is described as "Media liaison and information services." I presume that that is under general military preparedness rather than the Gulf.

Mr. McLure: To the best of my knowledge, there are no expenditures under information for general military prepared-

[Traduction]

communications. Je suppose que cela correspond à l'état d'alerte militaire, puisque cela a lieu en février 1991.

M. McLure: Oui, cela correspond au roulement des équipages de navire qui a lieu à l'heure actuelle, la somme de 3 millions de dollars affectée aux avions nolisés.

Le sénateur Stewart: Vous mettriez cela dans la catégorie maintien de l'état d'alerte militaire?

M. McLure: Il s'agit de maintien.

M. Cappe: J'aimerais apporter un éclaircissement, monsieur le président. Tous ces fonds seraient dépensés au cours de l'exercice en cours pour assurer le maintien après mars 1991. Je veux m'assurer que cela est bien compris. Cette somme serait dépensée cette année au cas où il serait nécessaire de maintenir les Forces dans le Golfe après mars. Pour le moment cela comprend le roulement des équipages de navire.

Le sénateur Stewart: Cette somme de 3,2 millions de dollars s'applique-t-elle au fait que l'on s'attende à rester là après la fin du mois de mars ou correspond-elle au maintien de l'état de préparation générale des forces militaires?

M. McLure: Je n'ai pas fait la ventilation entre les deux catégories du transport et des communications. Cependant, de la somme de 70 millions de dollars prévue pour le Golfe après mars 1991, cela correspond au maintien des opérations dans leur état actuel. Il y a certains articles qu'il faut commander longtemps à l'avance, c'est-à-dire dès maintenant, pour armer les deux prochains navires et les aéronefs qui seront envoyés dans le Golfe.

Le sénateur Stewart: Je comprends. Pour ce qui est du poste transport et communications, cela comprend le roulement des équipages de navire en février 1991 et l'allocation de matériel de communications dans le Golfe. Est-ce que cela correspond au maintien des opérations dans le Golfe après la fin de l'exercice ou s'agit-il de préparations générales des Forces militaires? La préparation générale des Forces militaires est un terme très vague. Je m'efforce de découvrir ce que cela signifie.

M. McLure: Au poste numéro 02 de la colonne «Articles courants», pour autant que je me souvienne—et je puis confirmer cela au Comité, plus tard—il n'y a rien qui corresponde à l'état de préparation générale des Forces militaires. Cette somme s'applique entièrement aux opérations dans le Golfe. La somme de 3,5 millions de dollars, qui correspond aux premiers six mois, s'applique aux échanges d'équipages qui auront lieu en janvier, février et mars pour les trois premiers navires. La somme de 3,2 millions de dollars correspond au matériel avec lequel nous équiperons les navires et aux arrangements pris d'avance pour les liaisons de communication.

Le sénateur Stewart: Passons au poste suivant des articles courants, le poste information auquel correspond une somme de 1,9 millions de dollars. On le décrit comme correspondant aux renseignements demandés par les médias et à d'autres services d'information. Je suppose que cela s'inscrit sous la rubrique préparation générale des forces militaires plutôt que sous celle du Golfe.

M. McLure: Pour autant que je sache, aucunes dépenses ne sont inscrites au poste information pour la préparation géné-

[Text]

ness. The general military preparedness expenditures are primarily expenditures under national procurement; that is, the filling of the bins, the purchase of repair and overhaul for aircraft and vehicles in order to maintain their levels of readiness which we think is appropriate.

Senator Stewart: What is this \$1.9 million described as "Media, liaison and miscellaneous information services"? Is that for the Gulf in anticipation of action there beyond March 31? You have only two headings there.

Mr. McLure: Yes.

Senator Stewart: Would you like to come back to that one?

Mr. McLure: I would like to come back to it. I do not want to mislead you, and I cannot be precise at this point with respect to that \$1.9 million.

Senator Stewart: The next item is a fairly large one, repair and maintenance, amounting to \$38.6 million. It is described as "Repair and overhaul for ships and aircraft deployed to the Gulf, and for army equipment used at Oka." How do you relate "for army equipment used at Oka" to the maintenance of general military preparedness?

Mr. McLure: If the vehicles and the aircraft that were used at Oka were not sent back for repair and overhaul to bring them back up to standard, they would not be ready for future operations.

Senator Stewart: I follow your line of thinking. So the expression "general military preparedness" is really a very general term which includes acquiring equipment and services, repairs of vehicles and the like that have been worn by past usage that was not anticipated and probably hitherto unanticipated new requirements; is that correct?

Mr. McLure: Mr. Chairman, there are no unanticipated new requirements per se in here. What is involved here is, as you have said, the bringing of the general state of the fleet to a level of repair and overhaul that allows an activity rate or a readiness rate that is deemed to be militarily acceptable and the ability to keep the supply lines and the maintenance facilities adequately provisioned to provide ready repair after overhaul when such is required.

Senator Stewart: I think it was the word "preparedness" that led me to go down the track I took. It seemed to me to be going beyond hitherto anticipated needs.

Mr. McLure: There are no expenditures of that nature in this category.

The Chairman: Are there any further questions?

If not, Mr. Cappe, would you kindly give us a bird's eye view of the estimates of External Affairs and National Defence?

[Traduction]

rable des Forces armées. Les dépenses affectées à la préparation générale des Forces armées regroupent avant tout des dépenses relevant de l'approvisionnement national; c'est-à-dire le remplissage des bacs, l'achat, la réparation et la rénovation des aéronefs et des véhicules afin de les maintenir au niveau de préparation que nous estimons approprié.

Le sénateur Stewart: À quoi correspond cette somme de 1,9 millions de dollars pour ce que l'on décrit comme: «Renseignements demandés par les médias et autres services d'information»? Est-ce que cela est prévu pour le Golfe en prévision des activités qui pourraient y avoir lieu après le 31 mars? Vous n'avez que deux rubriques.

M. McLure: Oui.

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous revenir sur ce point?

M. McLure: J'aimerais y revenir. Je ne veux pas vous induire en erreur et pour le moment je ne puis donner de précisions sur cette somme de 1,9 millions de dollars.

Le sénateur Stewart: Le poste suivant est assez vaste, soit «Réparations et entretien», et il s'élève à 38,6 millions de dollars. On en donne la description comme étant: «Réparer et remettre en état les navires et les aéronefs déployés dans le Golfe et l'équipement militaire utilisé pour Oka». Comment faites-vous le lien entre «l'équipement militaire utilisé pour Oka» et le maintien de l'état de préparation générale des forces militaires?

M. McLure: Si les véhicules et les aéronefs qui ont servi à Oka n'étaient pas renvoyés pour être réparés et révisés afin qu'ils correspondent aux normes, ils ne seraient pas prêts pour les opérations à venir.

Le sénateur Stewart: Je comprends votre raisonnement. Ainsi, l'expression «état de préparation générale des forces militaires» a un sens vraiment très général qui comprend l'achat d'équipement et de services, la réparation des véhicules qui ont déjà servi à une utilisation imprévue et qui doivent répondre à de nouvelles exigences imprévues jusqu'ici, est-ce exact?

M. McLure: Monsieur le président, il n'y a pas à strictement parler de nouveaux besoins imprévus dans ce cas-ci. Ce dont il est question ici, comme vous l'avez dit, c'est d'amener l'état général de la flotte à un niveau de réparations et de révisions qui permettent un degré d'activités ou un degré de préparations estimé acceptable du point de vue militaire ainsi que la capacité de maintenir les canaux d'approvisionnement et les installations d'entretien suffisamment approvisionnés pour effectuer immédiatement des réparations après la remise à neuf, si cela est nécessaire.

Le sénateur Stewart: Je pense que c'est le mot «préparation» qui m'a amené dans cette direction. Il me semble que cela va plus loin que les besoins prévus jusqu'ici.

M. McLure: Il n'y a pas de dépenses de cette nature dans cette catégorie.

Le président: Y a-t-il d'autres questions?

S'il n'y en a pas, monsieur Cappe, auriez-vous l'amabilité de nous donner un aperçu général des prévisions budgétaires des Affaires extérieures et de la Défense nationale?

[Text]

Mr. Cappe: Mr. Chairman, in the interest of giving the full-est possible disclosure, Mr. Lambert will take you through the estimates of the Department of External Affairs.

Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management, Department of External Affairs: Mr. Chairman, the request in Supplementary Estimates (B) is for a total of \$30.159 million. It breaks down into eight basic requests. There is \$6.982 million for the purposes of establishing visitor visa facilities.

Senator Frith: Do we have any documentation on this?

Mr. Lambert: I am simply taking it line by line from the supplementary estimates.

Mr. Cappe: It is in the blue book.

Mr. Lambert: The \$6.982 million for the purpose of establishing visitor visa facilities involves, as you are probably aware, the difficulty last year—and Senator MacEachen will know this very well—with our transit flights through Gander, as a number of would-be refugees left those flights that were being refuelled on their way from Eastern Europe to Cuba. These people were seeking asylum or refugee status in Canada. We have therefore imposed a visitor visa requirement which will be serviced by the establishment of immigration officers in the countries concerned. As well, two other countries of South America gave us problems, and the same facilities are being established there. The costs concerned are for the establishment of those officers abroad. A further \$6.414 million is to sustain our membership in the Organization of American States and to make a number of contributions to the voluntary special projects of that organization.

Approximately a year ago, cabinet and Parliament approved a program in the main votes for an exercise called "Going Global" the purpose of which is to build on the experience gained in becoming more competitive through our free trade arrangement with the United States to extend our trade reach to primarily Asia but as well Europe. In that process there was a reservation on the part of the Treasury Board ministers in respect of the investment program and, as a result, a more refined proposal was requested. That has been done in this case and the funds for that particular program total \$3.238 million.

There is also a request for \$2.815 million in respect to our participation in the Commonwealth Program of Action on Southern Africa. As you know, we were a founding member of the Commonwealth Foreign Ministers Group, which is chaired by the Secretary of State. There are a number of items in that appropriation for the purposes of hosting a CFM meeting in Canada sometime before the end of this fiscal year and, as well, for making contributions to a number of action programs that have been developed as a result of the ministers' meeting.

[Traduction]

M. Cappe: Monsieur le président, afin de vous donner les renseignements les plus complets possible, M. Lambert vous présentera les prévisions budgétaires du ministère des Affaires extérieures.

M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Gestion organique, ministère des Affaires extérieures: Monsieur le président, le montant demandé dans le Budget supplémentaire (B) s'élève au total à 30,159 millions de dollars. On peut le diviser en huit demandes de base. Il y a une somme de 6,982 millions de dollars pour des installations destinées à l'établissement de visas de visiteurs.

Le sénateur Frith: Avons-nous des documents là-dessus?

M. Lambert: Je lis seulement le budget supplémentaire ligne par ligne.

M. Cappe: C'est dans le livre bleu.

M. Lambert: Le poste de 6,982 millions de dollars concernant la création d'installations d'établissement de visas pour les visiteurs fait suite, comme vous le savez sans doute, aux difficultés éprouvées l'an dernier—et le sénateur MacEachen est tout à fait au courant de cette question—relativement à nos vols en transit à Gander, alors qu'un certain nombre de passagers désireux d'obtenir le statut de réfugié ont quitté ces vols au moment où les avions faisaient le plein d'essence au cours de leurs vols entre l'Europe de l'Est et Cuba. Ces gens demandaient asile ou le statut de réfugié politique au Canada. Nous avons donc imposé l'obligation d'obtenir un visa de visiteur et c'est pourquoi nous devons poster des agents de l'immigration dans les pays en cause. Deux autres pays de l'Amérique du Sud nous ont également causé des problèmes, et nous y établissons des établissements du même genre. Les coûts mentionnés s'appliquent à l'établissement de ces agents à l'étranger. Une autre somme de 6,414 millions de dollars servira au maintien de notre participation à l'Organisation des États américains et au versement d'un certain nombre de cotisations aux projets spéciaux bénévoles de cet organisme.

Il y a environ un an, le Cabinet et le Parlement ont approuvé, dans le Budget principal, un programme visant des activités appelées «Going Global», dont le but est de profiter de l'expérience acquise par l'augmentation de notre capacité de faire concurrence grâce à notre Accord de libre échange avec les États-Unis pour étendre nos activités commerciales en Asie principalement, mais aussi en Europe. Au cours de ce processus les ministres du Conseil du Trésor ont émis des réserves relativement au programme d'investissement, ce qui a suscité la demande d'une proposition plus affinée. On a donné suite à cette demande et les fonds affectés à ce programme s'élèvent à 3,238 millions de dollars.

On demande aussi 2,815 millions de dollars pour notre participation dans le programme du Commonwealth d'Action vis-à-vis l'Afrique du Sud. Comme vous le savez, nous sommes un membre fondateur du Groupe des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth; ce groupe est présidé par le Secrétaire d'État. Cette affectation de crédit comprend un certain nombre de postes concernant la tenue d'une réunion au Canada des ministres des Affaires étrangères du Commonwealth, avant la fin de l'exercice en cours, ainsi que le versement de cotisations à un certain nombre de programmes d'acti-

[Text]

The government also took a decision to establish a consulate in Kiev, Soviet Union, at the cost of \$2 million. That appropriation is in recognition of the fact that there are about one million Canadians of Ukrainian origin and extensive travel between that part of the Soviet Union and Canada. At the time of the decision there also seemed to be significant trade development prospects, and it was felt to be in Canada's interests in the Soviet Union to have another listening post as well as the one in Moscow. There is an appropriation of \$6.501 million for the purposes of increased operating and capital costs for the International Civil Aviation Organization of the United Nations. Primarily this funding is for the cost of the rent for this organization in Montreal. It has been the practice of host governments to pay the rent for facilities of United Nations organizations, and we have been doing this in Montreal since, I believe, 1980, when the lease was last signed. This is simply a renewal of the lease. Aside from the fact that the presence of this organization is peculiarly useful to our foreign policy interests, the City of Montreal values its presence on the basis that it creates some 80,000 jobs for the local economy. There is an appropriation request for \$2209 million for additional grants. Once again, this is primarily for grants paid to the Municipality of Ottawa in lieu of property taxes for resident diplomatic missions. This is the practice of past governments to cover their diplomatic missions which would normally be exempt from the imposition of local taxes.

The last item is a request for \$2.4 million for increased costs associated with our participation in the Seville Trade Fair in Spain. This is largely a consequence of currency fluctuations.

Senator Stewart: I am not asking for it now, but perhaps we could have a statement on Canada's participation to date in the operations of the Organization of American States. I know there has been a suggestion at a fairly high level that the Free Trade Agreement—perhaps not the one with the United States but another Free Trade Agreement—be extended to encompass Central American and South American countries. I am wondering if this would be done through the OAS.

Mr. Lambert: To the best of my knowledge, the only extension of free trade privileges that we are now seriously considering is the trilateral negotiations with Mexico and the United States. There is no work in progress, that I am aware of, in respect of any further extensions or privileges to other countries in the region.

Senator Stewart: Am I correct that any comment made in recent weeks with regard to such an extension could be regarded as pure speculation?

Mr. Lambert: Perhaps.

Senator Stewart: You will give us a statement on Canadian participation in OAS.

[Traduction]

vités qui ont été mis au point au cours de la réunion des ministres.

Le gouvernement a également pris la décision d'établir un consulat à Kiev, en Union Soviétique, au coût de 2 millions de dollars. Cette affectation de crédit tient compte du fait qu'il y a environ un million de Canadiens d'origine ukrainienne et qu'il y a beaucoup de voyages entre cette partie de l'Union Soviétique et le Canada. Au moment où la décision a été prise on anticipait également une évolution appréciable de l'activité commerciale, et on a estimé qu'il était dans les intérêts du Canada en Union Soviétique d'établir un autre poste d'écoute en plus de celui de Moscou. Il y a une affectation de crédit de 6,501 millions de dollars pour l'accroissement des coûts de fonctionnement et l'immobilisation pour l'Organisation de l'aviation civile internationale des Nations Unies. Ce montant sert principalement à couvrir le loyer de cet organisme à Montréal. C'est la coutume que les gouvernements qui accueillent des organismes des Nations Unies défrayent le coût du loyer et nous l'avons fait à Montréal, depuis 1980, je crois, la dernière année où le bail a été signé. Il ne s'agit ici que du renouvellement du bail. En plus du fait que la présence de cet organisme soit particulièrement utile pour nos intérêts en matière de politique étrangère, la ville de Montréal apprécie sa présence, car cet organisme crée quelques 80 000 emplois dans l'économie locale. On trouve aussi une demande d'affectation de crédit pour une somme de 2 209 millions de dollars en subventions additionnelles. Encore une fois, cette somme comprend principalement des subventions versées à la municipalité d'Ottawa et tenant lieu d'impôt immobilier pour les missions diplomatiques. Les gouvernements ont coutume de verser des subventions pour les missions diplomatiques qui seraient normalement exemptées des impôts locaux.

Le dernier poste est une demande de 2,4 millions de dollars pour les augmentations de coûts liées à notre participation à la Foire commerciale de Séville en Espagne. Cette augmentation est en grande partie due aux fluctuations du change.

Le sénateur Stewart: Je ne la demande pas maintenant, mais nous pourrions peut-être obtenir une déclaration sur la participation du Canada, jusqu'ici, aux opérations de l'Organisation des États américains. Je sais que l'on a suggéré à un niveau assez élevé que l'Accord de libre échange—peut-être pas celui avec les États-Unis mais un autre accord de libre échange—serait élargi pour englober des pays de l'Amérique centrale et de l'Amérique du Sud. Je me demande si cela serait fait par l'intermédiaire de l'OEA.

M. Lambert: Pour autant que je sache, le seul élargissement de ces privilèges de libre échange que nous envisageons actuellement sérieusement sont ceux des négociations trilatérales avec le Mexique et les États-Unis. Il n'y a aucun travail en cours, pour autant que je sache, relativement à tout autre élargissement des privilèges à d'autres pays et cette région.

Le sénateur Stewart: Aies-je raison de dire que tous les propos entendus ces dernières semaines au sujet d'un tel élargissement peuvent être considérés comme tout à fait hypothétiques?

M. Lambert: Peut-être.

Le sénateur Stewart: Vous nous communiquerez une déclaration sur la participation canadienne à l'OEA.

[Text]

Mr. Lambert: Might I ask for a little clarification? As you know, and as Senator MacEachen knows very well, we have had observer status in the OAS for many years now. Is there a particular time frame that you have in mind such as subsequent to our formal membership?

Senator Stewart: Yes.

Senator MacEachen: What are our annual dues for the OAS?

Mr. Lambert: That has not been established permanently because it has to be done through the council meeting. However, we have a preliminary assessment, which was made by the secretariat, which indicates that 7.15 per cent of the current program budget totals (U.S.) \$60,060,100 overall. Therefore, for Canada it would be (U.S.) \$4,294,297.

Senator MacEachen: Is that the actual membership?

Mr. Lambert: That is the membership fee or dues. That is the contribution.

Senator MacEachen: What are the additional costs?

Mr. Lambert: There is what is euphemistically termed a "voluntary" fund which seems to be less than voluntary. For that, we have a number of participations. There is a special development assistance fund; a special multilateral fund for the Inter-American Council for Education, Sciences and Culture; a second special account for culture which is rather small at \$856,000; and the Mar del Plata account. All of these funds total, for the entire organization, again in U.S. dollars, \$23,096,700. Based upon the same assessment ratios, our call is for \$1,899,126.

Senator MacEachen: Does it cost Canada \$5 million or \$6 million for full membership?

Mr. Lambert: Yes, that is correct. There is also the cost of our ambassador, one supporting officer and a secretary.

Senator MacEachen: I am surprised.

Senator Stewart: Do we have a person who serves as ambassador exclusively to the OAS?

Mr. Lambert: Yes, sir, we do.

Senator Stewart: What does that person do?

Senator Doody: He has to make out a report for you.

Mr. Lambert: I think the best description I have heard in the last few days of multilateral diplomacy is that the pace is glacial. You would find that he is extremely fully occupied. Obviously, we conduct our relationships with each of the countries of Latin America bilaterally but there are any number of ongoing initiatives which require multilateral coordination. It is a tedious but necessary process. It takes a very special kind of person to do this kind of work.

[Traduction]

M. Lambert: Puis-je demander un petit éclaircissement? Comme vous le savez, et comme le sénateur MacEachen le sait très bien, nous avons eu pendant bien des années le statut d'observateur à l'OEA. Pensez-vous à une période en particulier comme par exemple à partir de notre participation officielle?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le sénateur MacEachen: Quelle est notre cotisation annuelle à l'OEA?

M. Lambert: Cela n'a pas été établi de façon définitive, parce qu'on doit le faire au cours d'une réunion du conseil. Cependant, nous avons une évaluation préliminaire du secrétariat, qui serait de 7,15 pour cent du total des budgets des programmes en cours soit 60 060 100 dollars américains en tout. Cette cotisation s'élèverait donc pour le Canada à 4 294 297 dollars américains.

Le sénateur MacEachen: Est-ce le montant réel de la cotisation comme membre?

M. Lambert: C'est la cotisation de membre. C'est notre contribution.

Le sénateur MacEachen: Quels sont les coûts additionnels?

M. Lambert: Il y a ce que l'on appelle par euphémisme un fonds «bénévole» pour lequel la contribution ne semble pas tout à fait volontaire. À ce chapitre, nous devons contribuer à différents fonds. Il existe un fonds spécial d'aide au développement; un fonds spécial multilatéral pour le Conseil interaméricain de l'éducation, des sciences et de la culture; un deuxième compte spécial pour la culture qui représente un montant assez faible, soit 856 000 dollars et le compte Mar del Plata. Tous ces fonds donnent un montant global, pour toute l'organisation, de 23 096 700 dollars, encore une fois en dollars américains. En calculant selon les mêmes proportions, notre part s'élève à 1 899 126 dollars.

Le sénateur MacEachen: La pleine participation du Canada lui coût-t-elle 5 millions ou 6 millions de dollars?

M. Lambert: Oui, c'est exact. Il faut aussi compter les frais de notre ambassadeur, d'un agent de soutien et d'un secrétaire.

Le sénateur MacEachen: Je suis surpris.

Le sénateur Stewart: Avons-nous un ambassadeur uniquement pour l'OEA?

M. Lambert: Oui, monsieur, nous en avons un.

Le sénateur Stewart: Que fait cette personne?

Le sénateur Doody: Il doit rédiger un rapport à votre intention.

M. Lambert: Je pense que la meilleure description que j'ai entendue ces derniers jours de la diplomatie multilatérale c'est que la cadence est glaciale. Vous constateriez qu'il est extrêmement occupé. Bien sûr, nous entretenons des relations bilatérales avec chacun des pays de l'Amérique latine, mais il y a un bon nombre d'initiatives en cours qui exigent une coordination multilatérale. C'est un processus ennuyeux mais nécessaire. Ce genre de travail demande des qualités exceptionnelles.

[Text]

Senator Stollery: I understand that they meet only once a week.

Mr. Lambert: There is a formal meeting once a week, but there are all sorts of committee meetings which go on constantly and, of course, there is quite a lot of individual lobbying on various issues.

Senator Frith: Because these are Supplementary Estimates, I rather expected to hear something which had an unexpected flavour, but we did not hear very much of that on these items. They all sound rather like items that should have been thought of in the first place. I do not mean that to sound as argumentative as it might. One item in that category is rent. Surely you would know what the rent would be.

Mr. Lambert: That is set in the Supplementary Estimates because of the fact that we do not know what the tax base of the city will be at the time we prepare the Main Estimates. We are caught in a cycle where our requirement for the Main Estimates comes forward before we know what the tax rolls are going to charge.

Senator Frith: We all have that problem, because I certainly am not sure what my taxes will be next year.

Mr. Lambert: But you do not have to come to Parliament for money to pay for them.

Senator Frith: Not in the same way that you do.

Mr. Lambert: You would not get it.

Senator Stewart: Could we stay with that for a moment because I am interested in the process although the amount is not great.

Do I understand correctly that you do not ask for money to make those tax payments—grants in lieu of taxes—in the Main Estimates and that you wait for subs?

Mr. Cappe: Perhaps I might just interject. This was, indeed, a Supplementary Estimate because, while Mr. Lambert pointed out that these were grants in lieu of taxes for Canadian embassy and consular facilities throughout Canada, indeed, there was an unusual supplementary which was back taxes in Toronto and it came in a lump sum. That was not provided for because it was subject to further discussions between the department and the municipality. There is a provision in the Main Estimates for payment but they can never be precise.

Senator Stewart: In this case there was a bill which you had not paid; is that correct?

Mr. Lambert: Frankly, we disputed it. A team from Public Works was sent to Toronto to carry out an assessment study and subsequent negotiations with the city. This was the settlement.

Senator Stewart: You have confirmed my understanding of the process.

[Traduction]

Le sénateur Stollery: Je crois savoir qu'ils ne se réunissent qu'une fois par semaine.

M. Lambert: On tient une réunion officielle une fois par semaine mais il y a toutes sortes de séances en comité qui ont lieu continuellement, et, bien sûr, bien des particuliers font des démarches sur toutes sortes de questions.

Le sénateur Frith: Comme il s'agit ici d'un Budget supplémentaire, je m'attendais plus ou moins à entendre des choses ayant un aspect inattendu, mais nous n'avons rien vu de ce genre dans ces postes. Il semblerait plutôt que tous ces postes auraient déjà dû être prévus au départ. Je n'ai pas l'intention d'avoir l'air aussi chicanier qu'on pourrait le penser. Un des postes de cette catégorie est le loyer. On devrait sûrement en connaître le montant.

M. Lambert: Ce poste figure dans le Budget supplémentaire parce que nous ne savons pas au moment où nous préparons le budget principal à combien s'élèveront les impôts fonciers de la ville. Nous sommes coincés dans un cycle où les sommes à prévoir dans le budget principal doivent être établies avant que nous ne sachions à combien s'élèveront les impôts municipaux.

Le sénateur Frith: Nous avons tous ce problème car, chose certaine, je ne sais pas exactement quels seront mes impôts fonciers l'an prochain.

M. Lambert: Mais vous n'avez pas à vous présenter devant le Parlement pour demander les fonds nécessaires pour les payer.

Le sénateur Frith: Pas de la même façon que vous le faites.

M. Lambert: Vous ne les obtiendriez pas.

Le sénateur Stewart: Pourrions-nous nous arrêter là-dessus un moment; car je m'intéresse au processus, même si la somme n'est pas importante.

Si j'ai bien compris vous ne demandez pas de crédit pour payer ces impôts fonciers—subventions tenant lieu d'impôts fonciers—dans le Budget principal et vous attendez les Budgets supplémentaires?

M. Cappe: Je pourrais peut-être intervenir. Il s'agissait là, en effet, d'un Budget supplémentaire parce que, comme M. Lambert l'a signalé, il s'agissait de subventions tenant lieu d'impôts fonciers pour l'Ambassade canadienne et les installations consulaires partout au Canada, en fait, il y avait un montant supplémentaire exceptionnel qui était dû pour des arriérés d'impôts à Toronto et il s'agissait d'un montant global. Cette somme n'avait pas été prévue parce qu'elle faisait l'objet de discussions entre le ministère et la municipalité. On prévoit le versement de ces sommes dans le Budget principal mais on ne peut jamais en préciser le montant.

Le sénateur Stewart: Dans ce cas-ci, il y avait une facture que vous n'aviez pas acquittée; est-ce exact?

M. Lambert: Franchement, nous l'avons contestée. On a envoyé une équipe du ministère des Travaux publics à Toronto pour procéder à une étude d'évaluation, et, ensuite, à des négociations avec la ville. Cette somme représente le règlement.

Le sénateur Stewart: Vous avez confirmé ma compréhension du processus.

[Text]

Senator Bolduc: May I add that in some areas the amount is decided by an administrative board; it is not decided by the department or the municipality.

Senator Frith: Does that happen every year?

Senator Bolduc: It depends on the situation. If no agreement is reached then the matter goes to court.

Senator Frith: I am just trying to understand the process. It appears to me that all of these items could have been anticipated and put in the Main Estimates, but I also feel that the decision was made not to put them in the Main Estimates because the figures would be wrong. Is that not more like it? Therefore, you prefer to come for supplementary?

Mr. Cappe: No. There was something that came up. That is what I was trying to get at.

Senator Frith: On which one?

Mr. Cappe: In the grants in lieu of taxes.

Senator Frith: Does that include Montreal?

Mr. Cappe: That was separate.

Senator Frith: Would you not know what the rent was?

Mr. Lambert: There were two separate elements to that, Senator. The first was that we had an arrangement on the lease which was subject to negotiations; and the second was that in the course of the year the International Civil Aviation Organization requested increased space for the renewal, which we were able to negotiate with the landlord. However, this happened during the course of the year and, frankly, it was unknown to us at the time.

Senator Frith: That is what I am trying to understand. I got the feeling that all of these were ones that you could have put in your Main Estimates but there was a reason why you did not, rather than that these all came up unforeseeably. In other words, if you had been here on Main Estimates, on some of these you would say that they were in the Main Estimates but that you have to come back every year for supplementaries for certain things because you could not be sure about them.

Mr. Lambert: I think that in each case you can go through them. The immigration problem on visitors' visas was clearly unforeseeable. The decision to join the Organization of American States led to discussions on assessments which were unforeseeable at the time of Main Estimates. The international trade development programs case was, in fact, a direction from the Treasury Board ministers not to include the item in Main Estimates but to come back with a separate submission on the basis of providing more information.

Senator Frith: Was that mentioned during the examination of the Main Estimates?

[Traduction]

Le sénateur Bolduc: Puis-je ajouter que, dans certains domaines, la somme est fixée par un conseil administratif; qu'elle n'est pas fixée par le ministère ou la municipalité.

Le sénateur Frith: Est-ce que cela se produit tous les ans?

Le sénateur Bolduc: Tout dépend de la situation. Si aucune entente n'est conclue, la question est portée devant les tribunaux.

Le sénateur Frith: Je m'efforce simplement de comprendre le processus. Il me semble que tous ces postes auraient pu être prévus et inscrits dans le Budget principal, mais j'ai aussi l'impression qu'on a décidé de ne pas les inscrire au Budget principal parce que les chiffres auraient été inexacts. N'est-ce pas plus exact? Par conséquent, vous préférez les inscrire dans un budget supplémentaire?

M. Cappe: Non. Il y a eu un imprévu. C'est ce que je voulais expliquer.

Le sénateur Frith: Dans quel poste?

M. Cappe: Dans les subventions tenant lieu d'impôts fonciers.

Le sénateur Frith: Est-ce que cela s'applique à Montréal?

M. Cappe: C'est une autre affaire.

Le sénateur Frith: Ne pourriez-vous pas connaître le montant du loyer?

M. Lambert: Il y avait deux éléments séparés en cause, sénateur. Premièrement, nous avons conclu une entente à propos du bail, une entente qui pouvait faire l'objet de négociations, et deuxièmement, au cours de l'année, l'Organisation de l'aviation civile internationale a demandé d'agrandir ses locaux à l'occasion du renouvellement du bail, ce que nous avons pu négocier avec le propriétaire. Cependant, cela s'est passé au cours de l'année, et franchement, nous ne le savions pas d'avance.

Le sénateur Frith: C'est ce que j'essaie de comprendre. J'avais l'impression que tous ces frais auraient pu être inscrits dans le Budget principal et qu'il y avait une raison pour laquelle vous ne l'aviez pas fait, et qu'il ne s'agissait pas de débours imprévus. Autrement dit, s'il était question ici du Budget principal, vous auriez dit à propos de certains de ces coûts qu'ils étaient prévus dans le Budget principal mais que vous deviez revenir tous les ans pour demander des crédits supplémentaires pour certaines dépenses parce que vous ne pouviez les prévoir avec certitude.

M. Lambert: Je pense, que dans chaque cas, on peut les expliquer. Le problème d'immigration relativement aux visas de visiteurs était manifestement imprévisible. La décision de faire partie de l'Organisation des États américains a donné lieu à des discussions relatives aux cotisations qui ne pouvaient être prévues au moment de l'établissement du Budget principal. Dans le cas des programmes de développement du commerce international, il s'agissait en fait d'une directive émanant des ministres du Conseil du Trésor demandant de ne pas inscrire le poste dans le Budget principal mais de représenter une demande séparée pour fournir plus de renseignements.

Le sénateur Frith: Est-ce que cela a été mentionné au cours de l'examen du Budget principal?

[Text]

Mr. Lambert: I do not know.

Senator Frith: Did anyone say, "Get ready for some supplementaries on this because we are not going to ask for them now"?

Mr. Lambert: I was not here at the time.

Mr. Cappe: I think that Mr. Lambert is referring to the process within government as we put the Main Estimates together. We in the Treasury Board, or the Treasury Board ministers, would have said that there was not a degree of specificity around the expenditures; and while these are spending estimates, we do like to be close to precise in terms of what money would be spent so that we are not asking Parliament to accept a pig in a poke. To get to your question of process, the standard practice is that, if there is a significant degree of ambiguity around where the money would be spent, we would rather defer that spending to Supplementary Estimates while the department is deciding more precisely how the funds would be spent.

Senator Frith: I think I am being quite sympathetic in trying to understand this. We are going to be starting work on our Senate Estimates, which will be our Main Estimates, and I hope you will be equally sympathetic in the Treasury Board when you ask us, "Why did you not bring this up before?" and we tell you we wanted more specificity. I just want that to be noted.

Mr. Cappe: It is duly noted, Mr. Chairman.

Senator MacEachen: Can we expect additional supplementaries for 1991 if there is an outbreak of hostilities in January? Have you made any estimate as to the impact of a possible outbreak of hostilities on your spending?

Mr. McLure: Mr. Chairman, the Estimates that are included here are for preparations only to the extent that operations have been approved to date. If there is escalation of hostilities, we would have to approach the government, or the government would have to make a decision, first, as to how to participate and, second, what the cost of that would be. We have not been in a position up to this point to discuss any contingency planning publicly, given that that would not be appropriate.

Senator MacEachen: Have you made any cost estimates, in-house, in the contingency that there will be hostilities? I guess my question can be put another way. Presumably, if there is an outbreak of hostilities, Canada will continue its embargo enforcement function.

Mr. McLure: We are funded to continue the embargo function. We do not have a decision as to any change to that function. If and when a decision is taken, we would be asked to cost that and we could not make commitments against that before any changes were approved.

[Traduction]

M. Lambert: Je ne le sais pas.

Le sénateur Frith: Est-ce quelqu'un a dit qu'il valait mieux se préparer à demander ces fonds dans des budgets supplémentaires parce qu'on ne pouvait les demander maintenant?

M. Lambert: Je n'étais pas ici à ce moment-là.

M. Cappe: Je pense que M. Lambert parle du processus suivi au sein du gouvernement lors de l'établissement du Budget principal. Nous au Conseil du Trésor, ou les ministres du Conseil du Trésor, aurions dit que les dépenses n'étaient pas assez spécifiques; et bien qu'il s'agisse de prévisions budgétaires, nous aimons à nous montrer presque précis quant aux sommes à dépenser afin de ne pas demander au Parlement d'acheter un chat en sac. Pour revenir à votre question concernant le processus, selon la façon de faire habituelle, s'il existe assez d'ambiguïté quant à la raison des dépenses, nous préférons la reporter à un Budget supplémentaire en attendant que le ministère décide d'une manière plus précise de la façon dont les fonds seront dépensés.

Le sénateur Frith: Je pense que j'éprouve beaucoup de sympathie pour vous à mesure que j'essaie de comprendre ceci. Nous allons bientôt commencer à établir le budget du Sénat, ce qui sera notre Budget principal, et j'espère que vous aurez autant de sympathie, au Conseil du Trésor, quand vous nous demanderez: «Pourquoi n'avez-vous pas présenté cette demande avant?» et que nous vous répondrons que nous voulions plus de précisions. Je voulais seulement qu'on en prenne note.

M. Cappe: On en prends note, monsieur le président.

Le sénateur MacEachen: Pouvons-nous prévoir d'autres budgets supplémentaires pour 1991, si la guerre éclate en janvier? Avez-vous prévu l'impact qu'aurait sur vos dépenses un déclenchement éventuel des hostilités?

M. McLure: Monsieur le président, les dépenses prévues ici ne s'appliquent qu'aux préparatifs concernant les opérations approuvées jusqu'ici. S'il y avait une intensification des hostilités, nous devrions communiquer avec le gouvernement, ou le gouvernement devrait décider, premièrement, de quelle façon il participerait et, deuxièmement, quel serait le coût de cette participation. Jusqu'ici, nous n'avons pas été en mesure de discuter de planification d'urgence en public, vu que ce ne serait pas opportun.

Le sénateur MacEachen: Avez-vous fait des estimations de coûts, au niveau interne, dans le cas où il y aurait déclenchement des hostilités? Je suppose que je pourrais formuler ma question autrement. Je présume, que s'il y a déclenchement des hostilités, le Canada continuera à jouer son rôle dans l'imposition de l'embargo.

M. McLure: Nous avons les fonds nécessaires pour continuer à imposer l'embargo. Aucune décision n'a été prise pour ce qui est de modifier ce rôle. Si une telle décision était prise, on nous demanderait à ce moment-là d'en établir le coût et nous ne pourrions prendre d'engagements dans ce sens tant que ces changements éventuels n'auraient pas été approuvés.

[Text]

Senator MacEachen: But you have provided funds to continue the embargo enforcement for this current fiscal year.

Mr. McLure: Correct. Plus we have \$17 million in these Supplementary Estimates to make preparations to continue that function beyond the end of March of this year on long-lead-time items.

Senator MacEachen: But you have not made any in-house estimates as to what the added cost would be if war were to break out?

Mr. McLure: I have done no costing of that because there has not been an escalation approved. I do not want to get into a discussion of contingencies.

Senator MacDonald: It sounds like a question for "Dr. Strangelove", with all due respect, like asking for the cost of a first strike, give or take one or two million. That question cannot be answered.

Senator Stewart: It seems to me it is the kind of answer that I once got from the Department of Transport. I asked if they were planning an extension of a runway and the answer came back that runways then existed adequate for all the planes landing there.

Senator MacEachen: Perhaps Senator MacDonald has misunderstood my question. I take it for granted that, barring some unexpected diplomatic development, there will be an outbreak of war within a few weeks, and I am asking whether the government of Canada or the Treasury Board or the Department have made any estimates as to the impact that possible outbreak will have on the government's expenditures. The answer is no, that they have not considered whether there would be any impact on expenses as a result of those possible hostilities, and I accept that. I think it is rather odd but I accept it.

I take it that, even though the department is unable to consider the cost impacts of a war, it still is funding the enforcement of an embargo in the midst of a war situation. I suppose one is forced to speculate on how the embargo can be enforced at all after the outbreak of hostilities. Is it your view that it is realistic to talk about an embargo enforcement activity in the midst of all-out warfare?

Mr. McLure: I guess the view that I would put forward, Mr. Chairman, is that it is probably inappropriate to speculate on what options might be pursued in the future and what the cost of those options might be before the government has indeed made decisions on them. We are on a track of enforcing the embargo, and that is what I am prepared to discuss, in terms of costing, tonight. To discuss costing on options beyond that would be purely speculative. I do not think it is open to us to discuss that.

Senator MacEachen: All right. On a purely practical question, do you think it is realistic to provide funds for embargo enforcement in a period of hostilities?

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Mais vous avez prévu des fonds pour continuer l'application de l'embargo pendant l'exercice en cours.

M. McLure: Exact. De plus, nous avons prévu 17 millions de dollars dans ce Budget supplémentaire pour financer les préparatifs permettant de continuer à assumer cette fonction jusqu'après la fin de mars de l'année en cours pour ce qui est des postes qui exigent une longue période d'attente.

Le sénateur MacEachen: Mais vous n'avez fait aucunes prévisions internes du coût supplémentaire qu'entraînerait le déclenchement des hostilités?

M. McLure: Je n'ai fait aucun établissement des coûts de cette éventualité parce qu'aucune intensification n'a été approuvée. Je ne voudrais pas m'engager dans une discussion des imprévus.

Le sénateur MacDonald: Cela ressemble à une question à l'intention du «Dr Strangelove», malgré tout le respect que je vous dois, c'est comme demander quel serait le coût d'une première attaque, à un ou deux millions près. On ne peut répondre à une pareille question.

Le sénateur Stewart: Il me semble que c'est le genre de réponse que j'ai déjà reçue du ministère des Transports. J'avais demandé s'ils prévoyaient le prolongement d'une piste d'atterrissage et on m'a répondu que les pistes qui existaient étaient suffisantes pour tous les avions qui y atterrissaient.

Le sénateur MacEachen: Peut-être que le sénateur MacDonald a mal compris ma question. Je tiens pour acquis qu'à moins d'événements diplomatiques imprévus, la guerre éclatera d'ici quelques semaines, et je demande si le gouvernement du Canada ou le Conseil du Trésor ou le ministère ont fait des prévisions relativement à l'impact que cet événement pourrait éventuellement avoir sur les dépenses du gouvernement. La réponse est non, ils n'ont pas considéré l'incidence éventuelle sur les dépenses qu'aurait l'éclatement des hostilités, et j'accepte cette réponse. Je la trouve plutôt étrange, mais je l'accepte.

Je considère que même si le ministère est incapable d'envisager les frais qu'entraînerait une guerre, il finance toujours l'application d'un embargo au milieu d'une situation de guerre. Je suppose qu'on doit se demander de quelle façon on peut continuer à appliquer un embargo après le déclenchement des hostilités. Pensez-vous qu'il est réaliste de parler des activités liées à l'imposition d'un embargo en plein milieu d'une guerre?

M. McLure: Je suppose que je pourrais faire valoir, monsieur le président, qu'il est probablement inopportun de spéculer sur les options qu'on pourrait choisir à l'avenir et quel serait le coût de ces options, avant que le gouvernement n'ait effectivement pris ses décisions à ce sujet. Nous sommes en train d'appliquer un embargo, et c'est ce que je suis prêt à discuter, du point de vue des dépenses, ce soir. Il serait tout à fait spéculatif de discuter de l'établissement des coûts sur des options possibles. Je ne pense pas que nous puissions en discuter.

Le sénateur MacEachen: Très bien. Du point de vue d'une question strictement pratique, croyez-vous qu'il soit réaliste de

[Text]

Mr. McLure: Mr. Chairman, with respect, I think that is a question which would best be put to the Minister. It gets into a highly speculative area.

Senator MacEachen: Then may I ask another factual question?

Respecting the ships that have gone from the west coast to the Gulf, are they part of a rotation, or are they to reinforce the Canadian forces already in the Gulf?

Mr. McLure: The ship that left the west coast is on its way to the east coast and indeed carries a crew for rotation purposes.

Senator Doody: But the ship itself will not go to the Gulf.

Mr. McLure: No.

Senator MacEachen: But the crew will, will it?

Mr. McLure: Yes, it will.

Senator MacEachen: How does the Canadian command operate at present? I take it we are party to the multinational force. How does the Canadian command operate within that multinational force? Can you give me some insight as to how our command operates?

Mr. McLure: I am afraid I cannot. The Canadian presence is under the command of a Commodore. There is also a Canadian headquarters. Of course, we are also working in close cooperation with 30-plus other countries there. There is cooperation and coordination, but we are under our own command, and that has been our position.

Senator MacEachen: How will the multinational force operate, quite apart from Canadian participation in offensive activities, if hostilities break out?

Has the Department of National Defence given any thought to whether Canadian forces would be under a UN command, an American command or a French command?

Mr. McLure: Mr. Chairman, first of all I am connected with the financial end only. I do not get involved in the operations, per se, and the fine details respecting command and control. I think that perhaps there is a blend here between speculating on what command and control might be in the event of hostilities as compared to now. I cannot speculate in that area because I am not familiar with it.

Senator MacEachen: I accept your answer, except that I think the situation is a little beyond speculation at the present time. These are issues that seem to be emerging rapidly.

[Traduction]

prévoir des fonds pour l'application d'un embargo au cours d'une période d'hostilité?

M. McLure: Monsieur le président, je vous fais respectueusement remarquer, qu'à mon avis, c'est une question qu'il vaudrait mieux poser au ministre. Elle porte sur un aspect hautement hypothétique.

Le sénateur MacEachen: Puis-je alors poser une autre question portant sur des faits?

À propos des navires qui sont partis de la côte ouest pour se rendre dans le Golfe, font-ils partie d'un roulement, ou vont-ils là comme renforts aux Forces canadiennes qui se trouvent déjà dans le Golfe?

M. McLure: Le navire qui est parti de la côte ouest est en route vers la côte est et il transporte effectivement un équipage de roulement.

Le sénateur Doody: Mais le navire lui-même n'ira pas dans le Golfe.

M. McLure: Non.

Le sénateur MacEachen: Mais l'équipage ira, n'est-ce pas?

M. McLure: Oui, il y ira.

Le sénateur MacEachen: Comment le commandement canadien fonctionne-t-il à l'heure actuelle? Si j'ai bien compris nous faisons partie de la force multinationale. Comment le commandement canadien fonctionne-t-il dans le cadre de la force multinationale? Pouvez-vous me donner quelques renseignements sur la façon dont notre commandement fonctionne?

M. McLure: Je crains que non. La présence canadienne est placée sous le commandement d'un commodore. Il y a aussi un état major canadien. Nous travaillons aussi, bien sûr, en étroite collaboration avec plus de 30 autres pays qui se trouvent là-bas. Il y a de la collaboration et de la coordination, mais nous sommes placés sous notre propre commandement, et c'est là la position que nous avons adoptée.

Le sénateur MacEachen: Comment la force multinationale fonctionnera-t-elle, mis à part la question de la participation canadienne à des activités offensives, s'il y a déclenchement des hostilités?

Le ministère de la Défense nationale s'est-il demandé si les Forces canadiennes seraient placées sous le commandement des Nations Unies, des Américains ou les Français?

M. McLure: Monsieur le président, pour commencer, je ne suis intéressé que par l'aspect financier. Je ne participe pas aux opérations, en elles-mêmes, ni aux menus détails concernant le commandement et le contrôle. Je pense qu'il y a peut-être ici une tendance à spéculer sur ce que pourrait le commandement et le contrôle dans l'éventualité d'un déclenchement des hostilités, comparativement à la situation actuelle. Je ne puis faire de suppositions dans ce domaine car je ne le connais pas bien.

Le sénateur MacEachen: J'accepte votre réponse sauf, qu'à mon avis, la situation dépasse un peu le niveau hypothétique à l'heure actuelle. Ce sont là des questions qui semblent devoir se poser bientôt.

[Text]

Since you say that you only deal with the financial side, I can understand that you may not be able to tell us how the Canadian military is planning to cope with this situation.

Presumably at some point cabinet will decide whether or not to commit Canadian ground forces in the event of hostilities. It will have to decide whether the CF-18 Squadron will undertake offensive military activities if war breaks out, and I would expect, in those circumstances, the department would be preparing various options for the government's consideration.

That is why I appreciate your reluctance to speculate or comment on that area; but we do need some information along those lines in order to make even a remotely intelligent judgment as to what the Canadian participation might be in the event of hostilities breaking out. I remind you that the deadline is next week, and that it is expected that shortly thereafter these questions will become urgent. I might say they are urgent now.

Mr. Chairman, we on this side wanted to be more informed than we are now respecting these considerations. I understand Mr. McLure cannot deal with these matters, but we will have Mr. Clark before the committee. Perhaps he can deal with some of the command questions as well.

The Chairman: Mr. Clark is scheduled to appear on January 14, which is the eve of the deadline. Perhaps your questions could be answered by Mr. Clark then.

Senator Frith: And Mr. McKnight may also be available again.

Senator MacEachen: There is one other question I should like to put as notice to the officials, and that is whether or not the government has received any UN assessment regarding the embargo.

I think I raised this in passing with Mr. McKnight, but I wonder if there has been a UN report on the effectiveness of the blockade and whether Canada has any detailed knowledge regarding the impact of the blockade on the Iraqi economy.

We were a member of the Security Council until a few days ago. I simply put that question as notice in the hope that before we conclude we will be given some factual information. I know that officials in the United States are able to provide detailed information as to the effect of the embargo, at least from their point of view. I wonder whether we have done our own assessment, and, if not, whether the UN has.

Mr. McLure: I am personally not aware of any such report or assessment. However, one of my colleagues advises me that Mr. Clark indeed tabled a report when he appeared before the standing committee of the other place. Presumably that could be provided.

I have no further knowledge on that. If what my colleague tells me is correct, then a report was tabled in the committee of

[Traduction]

Comme vous dites que vous ne pouvez traiter que l'aspect financier, je peux comprendre que vous ne soyez peut-être pas en mesure de nous dire comment les militaires canadiens ont l'intention d'affronter la situation.

Probablement que le Cabinet décidera éventuellement d'envoyer ou non des forces terrestres canadiennes en cas de guerre. Il lui faudra décider si l'escadron de CF-18 entreprendra des activités militaires offensives si la guerre éclate, et je suppose que dans ces circonstances le ministère aurait préparé diverses options à soumettre au gouvernement.

C'est pourquoi j'apprécie votre réticence à spéculer ou à commenter des questions de cet ordre, mais il nous faut des renseignements dans ce domaine pour être en mesure de poser un jugement le moins intelligent quant à la participation éventuelle du Canada dans le cas d'un déclenchement des hostilités, et je vous rappelle que la date limite est la semaine prochaine, et que l'on prévoit que peu de temps après, ces questions deviendront urgentes. Je dirais qu'elles sont urgentes maintenant.

Monsieur le président, nous aimerions de ce côté-ci obtenir plus de renseignements que nous n'en avons maintenant au sujet de ces questions. Je comprends que M. McLure ne puisse traiter de ces questions, mais M. Clark comparaitra devant le Comité. Peut-être qu'il pourra aussi aborder quelques questions concernant le commandement.

Le président: M. Clark doit comparaître le 14 janvier, soit la veille de la date limite. Peut-être qu'il pourra alors répondre à vos questions.

Le sénateur Frith: Et il se pourrait que M. McKnight revienne.

Le sénateur MacEachen: J'aimerais poser une autre question aux fonctionnaires, à titre d'avis, à savoir est-ce que le gouvernement a reçu ou non une évaluation des Nations Unies concernant l'embargo.

Je pense avoir soulevé cette question en passant auprès de M. McKnight, mais je me demande s'il y a eu un rapport des Nations Unies sur l'efficacité du blocus et si le Canada a des renseignements précis concernant l'impact du blocus sur l'économie iraquienne.

Nous faisons partie du Conseil de sécurité jusqu'à il y a quelques jours. Je pose cette question à titre d'avis seulement en espérant qu'on nous donnera certains renseignements avant que nous terminions la séance. Je sais que les fonctionnaires des États-Unis sont en mesure de donner des renseignements précis sur les effets de l'embargo, de leur point de vue du moins. Je me demande si nous avons fait notre propre évaluation, et si nous ne l'avons pas fait, est-ce que les Nations Unies l'ont fait.

M. McLure: Je ne sais pas personnellement s'il existe un tel rapport ou une telle évaluation. Cependant, un de mes collègues m'informe que M. Clark a effectivement déposé un rapport lorsqu'il a comparu devant le Comité permanent de l'autre endroit. Je présume qu'on peut l'obtenir.

C'est tout ce que j'en sais. Si ce que mon collègue me dit est exact, un rapport a été déposé au Comité de l'autre endroit et

[Text]

the other place, and that report may or may not be the type of report you are referring to.

Mr. Lambert: I will bring your questions to the minister's attention and make sure he is equipped by officials to answer them.

Senator Cools: Mr. Chairman, I appreciate the witness from the Department of National Defence telling us that he is concerned with only the financial side, but I want to reinforce and underline the last couple of discussions. When the Minister of Defence appeared before us at the last meeting, he relied heavily on resolution 678 of the United Nations. In addition he relied heavily on the fact that enormous atrocities in the area of human rights were occurring in that part of the world.

I would like to put that before our committee and the research staff for consideration. That particular resolution, which the minister relied on so heavily, also emphatically states that the member states were to keep the Security Council apprised of their activities. So somewhere in this entire picture someone has some information as to how the command is being undertaken. How does a multinational force decide—

Senator Frith: Can you be absolutely sure that that is true?

Senator Cools: No, I am not sure, senator. I am not sure at all.

Senator Stewart: Would you like to talk about the theory of chaos for a while?

Senator Cools: Perhaps for the sake of the committee and for the ministers, when they appear, I should put resolution 678 on the record.

Senator MacDonald: Mr. Chairman, I would love to hear some of the answers to these questions, as, I am sure, would the chairman of the foreign affairs committee. I do not see what the future chain of command or the question you have just put has to do with the matters before this committee.

Senator Cools: It does, senator. It has to do—

Senator MacDonald: You are straying.

Senator Frith: In your view, what is before this committee?

Senator MacDonald: The assistant deputy minister admitted—he did not use the word—that he was a bean counter. You have put questions to him that are totally inappropriate.

Senator Frith: But your objection was not to the question you were putting to him; you said that it had nothing to do with what was before the committee.

Senator MacDonald: That is right.

Senator Frith: What do you think is before the committee?

[Traduction]

il est possible que ce soit le genre de rapport auquel vous faites allusion.

M. Lambert: Je vais transmettre vos questions au ministre et je veillerai à ce que ses fonctionnaires lui donnent les moyens d'y répondre.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, je comprends que le témoin du ministère de la Défense nationale nous dise qu'il ne s'occupe que de l'aspect financier, mais je tiens à insister sur les deux derniers sujets de discussion. Quand le ministre de la Défense a comparu devant nous à la dernière séance, il s'est fortement appuyé sur la résolution 678 des Nations Unies. En outre, il a lourdement insisté sur le fait que de grandes atrocités touchant le domaine des droits de la personne avaient lieu dans cette partie du monde.

J'aimerais soumettre cela à l'attention de notre Comité et du personnel de recherche. Cette résolution, sur laquelle le ministre comptait tant, énonce aussi clairement que les états membres devaient tenir le Conseil de sécurité au courant de leurs activités. Ainsi, il se trouve quelque part dans toutes ces activités, quelqu'un qui possède des renseignements sur la façon dont le commandement est exercé. Comment une force multinationale décide . . .

Le sénateur Frith: Pouvez-vous être absolument sûr que cela est vrai?

Le sénateur Cools: Non, je n'en suis pas sûre, sénateur. Je n'en suis pas sûre du tout.

Le sénateur Stewart: Aimeriez-vous traiter de la théorie du chaos pour le moment?

Le sénateur Cools: Peut-être que pour la gouverne du Comité et les ministres, lorsqu'ils comparaitront, je devrais inscrire la résolution 678 au compte-rendu.

Le sénateur MacDonald: Monsieur le président, j'aimerais entendre quelques-unes des réponses données à ces questions, comme j'en suis sûr, le serait le président du Comité des Affaires étrangères. Je ne vois pas en quoi l'organisation du commandement à l'avenir ou la question que vous venez tout juste de poser ait quoi que ce soit à voir avec les questions dont le Comité est saisi.

Le sénateur Cools: Il y a un rapport, sénateur. Il doit faire . . .

Le sénateur MacDonald: Vous vous éloignez.

Le sénateur Frith: À votre avis, de quoi le Comité est-il saisi?

Le sénateur MacDonald: Le sous-ministre adjoint a reconnu—il n'a utilisé ce mot—qu'il était un compteur de haricots. Vous lui avez posé des questions qui sont tout à fait inopportunes.

Le sénateur Frith: Mais votre objection ne portait pas sur la question que vous lui posiez; vous avez dit qu'elle n'avait rien à voir avec la question dont le Comité était saisi.

Le sénateur MacDonald: C'est exact.

Le sénateur Frith: De quelle question croyez-vous que le Comité soit saisi?

[Text]

Senator MacDonald: Arithmetic, just as you said.

Senator Frith: You think it is just arithmetic?

Senator MacDonald: Political is political. This is arithmetic.

Senator Frith: Parliament's job in voting money to the government is to include military expenses.

Senator MacDonald: All these gentlemen have to do is defend the material that is before them.

Senator Frith: You said that these questions about chain of command have nothing to do with what is before the committee.

Senator MacDonald: That is what I said.

Senator Frith: I asked you what was before the committee, and you said that what was before the committee was arithmetic.

Senator MacDonald: That was the word you used.

Senator Frith: I used that word in a negative way. I said that we are not here for arithmetic.

Senator MacDonald: You wanted the minister. You left that. You were right. We are here for arithmetic.

Senator Frith: We are not here only for arithmetic.

Senator MacDonald: Those last few questions had nothing to do with arithmetic.

Senator Frith: Exactly, and we are not here just for arithmetic.

Senator MacDonald: Are we talking to ourselves?

Senator Frith: No.

Senator MacDonald: These gentlemen are not in a position to answer us.

Senator Frith: If it is your objection that these gentlemen cannot provide the proper information, that is fine. That was my position from the beginning, but you said it has nothing to do with what is before the committee. Now I understand what you mean. It has nothing to do with what is before the committee; it has nothing to do with what these witnesses have to give to the committee. If that is your point, I understand it. But if you say that the only rule of this committee is arithmetic, then I totally disagree with you.

Senator MacDonald: They are with these witnesses.

The Chairman: Senator Stollery?

Senator Cools: I was not finished my question. I was about to read resolution 678, but I gave it to the clerk to be photocopied. I would like these gentlemen to tell their political masters

[Traduction]

Le sénateur MacDonald: Une question d'arithmétique, comme vous l'avez dit.

Le sénateur Frith: Vous pensez qu'il ne s'agit que d'arithmétique?

Le sénateur MacDonald: La politique est de la politique. Il s'agit ici d'arithmétique.

Le sénateur Frith: Le travail du Parlement lorsqu'il affecte des crédits au gouvernement doit englober les dépenses militaires.

Le sénateur MacDonald: Ces messieurs n'ont qu'à défendre les données qui sont devant eux.

Le sénateur Frith: Vous avez dit que ces questions concernant le commandement n'ont rien à voir avec ce que le Comité étudie.

Le sénateur MacDonald: C'est ce que j'ai dit.

Le sénateur Frith: Je vous ai demandé de quelle question le Comité était saisi. Et vous m'avez répondu que c'était une question d'arithmétique.

Le sénateur MacDonald: C'est le mot que vous avez utilisé.

Le sénateur Frith: Je l'ai utilisé dans un sens négatif. J'ai dit que nous n'étions pas ici pour étudier les questions d'arithmétique.

Le sénateur MacDonald: Vous vouliez entendre le ministre. Vous avez oublié cela. Vous aviez raison. Nous sommes ici pour des questions d'arithmétique.

Le sénateur Frith: Nous ne sommes pas ici uniquement pour des questions d'arithmétique.

Le sénateur MacDonald: Ces dernières questions n'avaient rien à voir avec l'arithmétique.

Le sénateur Frith: Exactement, et nous ne sommes pas ici uniquement pour étudier les questions d'arithmétique.

Le sénateur MacDonald: Est-ce que nous parlons entre nous?

Le sénateur Frith: Non.

Le sénateur MacDonald: Ces messieurs ne sont pas en mesure de nous répondre.

Le sénateur Frith: Si votre objection consiste à faire valoir que ces messieurs ne peuvent nous donner l'information pertinente, c'est très bien. C'est ma position au départ, mais vous avez dit que cela n'avait rien à voir avec la question dont le Comité est saisi. Je comprends maintenant ce que vous voulez dire. Cela n'a rien à voir avec ce que le Comité étudie: cela n'a rien à voir avec ce que ces témoins peuvent communiquer au Comité. Si cela est votre argument, je le comprends. Mais si vous dites que la seule règle de ce Comité est l'arithmétique, je suis alors tout à fait en désaccord avec vous.

Le sénateur MacDonald: C'est de ce qu'il s'agit avec ces témoins.

Le président: Sénateur Stollery?

Le sénateur Cools: Je n'avais pas terminé ma question. Je voulais lire la résolution 678, mais je l'ai donnée au greffier pour en faire des photocopies. Je voudrais que ces messieurs

[Text]

that the last section of that resolution clearly insists and decides that the member states in this multinational activity were to keep the Security Council closely apprised of their activities. Later on in the same resolution I believe the Security Council says that it will remain seized of the matter.

Continuing from the point at which Senator Frith interjected, answers do exist and I think the committee should get those answers. If these gentlemen cannot provide them, the ministers should. I appreciate Senator MacDonald's frustration, but I tell him that when Mr. McKnight was here, this was the road down which he took the committee. He ignored the question of arithmetic and couched it in human rights. I want us to be reminded of the leadership the minister gave to the committee at its last meeting. I would like to emphasize that I strongly believe that the minister should return, along with the other ministers. I understand the witnesses are number crunchers, but it is an odd arithmetic we are doing here—it is an arithmetic of human life.

Senator Stollery: On the subject of the National Defence Estimates, at the moment there are half a million allied troops with thousands of tanks around the Persian Gulf preparing to go to war within a week. There will be terrific casualties. In asking questions about what the Canadian involvement is going to be, I do not think the minister would be unwise to answer some of those questions before this committee, because if things go the way they are, we are going into a war. I think the minister would probably agree that, as the House of Commons has closed down, an opportunity to meet with the committee would be something he might not want to miss.

My question is to the gentleman from the Department of External Affairs. I was interested in the Supplementary Estimates for the OAS. I would like to know how this assessment comes about and why it took so long. As I recall, we have been a member of the OAS since December 1989. It seems odd that we are getting the dues in a supplementary estimate. I thought that would have been a subject for the Main Estimates. I would like to know more about how we are assessed in proportion to other members of the organization and what countries have not paid their assessments. I would like to know if there are countries that are behind in their dues, and I would like to know the financial situation of the Organization of American States.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I noticed that in our next meeting we will be focusing on items in the Supplementary Estimates relating to the implementation of the goods and services tax. A number of questions were asked on this matter at the meeting held in December. I think it would be useful to have copies of the blues so that we do not ask the same questions all over again.

The Chairman: We will try to get them and distribute them at the meeting tomorrow morning. It is a little late right now

[Traduction]

disent à leurs maîtres politiques que la dernière partie de cette résolution précise clairement que les états membres de cette activité multinationale doivent tenir le Conseil de sécurité tout à fait au courant de leurs activités. Plus loin dans cette même résolution je crois que le Conseil de sécurité stipule qu'il restera saisi de la question.

Pour reprendre à partir du moment où le sénateur Frith est intervenu, il existe des réponses et je pense que le Comité devrait les obtenir. Si ces messieurs ne peuvent les fournir, les ministres devraient pouvoir le faire. Je comprends la frustration du Sénateur MacDonald, mais je lui fais remarquer que lorsque M. McKnight a comparu ici, il a orienté l'étude du Comité dans cette direction. Il n'a pas tenu compte de la question d'arithmétique et l'a formulée en termes de droits de la personne. Je voudrais que nous nous souvenions de la direction que le ministre a donnée au Comité lors de sa dernière séance. Je tiens à souligner que je crois fermement que le ministre devrait revenir, de même que les autres ministres. Je comprends bien que les témoins sont des machines à calculer, mais c'est une arithmétique étrange que nous sommes en train de faire—nous calculons des vies humaines.

Le sénateur Stollery: À propos du budget des dépenses de la Défense nationale, il y a en ce moment dans la région du Golfe persique un demi million de militaires alliés disposant de milliers de chars d'assaut qui se préparent à faire la guerre en moins d'une semaine. Il y aura des pertes épouvantables. En posant des questions au sujet de la participation canadienne, je ne pense pas que le ministre serait mal avisé de répondre à certaines de ces questions devant le Comité parce que si les choses continuent à évoluer de la même façon, nous serons en guerre. Je pense que le ministre serait probablement d'accord sur ce point et comme la Chambre des communes a suspendu ses travaux, il pourrait vouloir profiter de l'occasion pour comparaître devant le Comité.

Ma question s'adresse au M. du ministère des Affaires extérieures. Je m'intéresse au Budget supplémentaire de l'OEA. J'aimerais savoir comment cette évaluation est faite et pourquoi nous l'avons attendue si longtemps. Si je me souviens bien, nous sommes membres de l'OEA depuis décembre de 1989. Je trouve étrange que notre cotisation se retrouve dans un budget supplémentaire. Je crois que ce montant aurait dû figurer dans le Budget principal. J'aimerais en savoir davantage sur la façon dont on évalue notre cotisation par rapport aux autres membres de l'organisation et quels sont les pays qui n'ont pas versé leurs cotisations. J'aimerais savoir si certains pays sont en retard dans le versement de leurs cotisations et j'aimerais savoir la situation financière de l'Organisation des États américains.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai remarqué que notre prochaine séance portera sur les postes du Budget supplémentaire concernant la mise en œuvre de la taxe sur les biens et services. Au cours de la séance de décembre on a posé un certain nombre de questions à ce propos. Je pense qu'il nous serait utile d'avoir des copies des «bleus» pour éviter de poser les mêmes questions.

Le président: Nous tâcherons de les avoir et d'en distribuer des copies à la séance de demain matin. Il est maintenant un

[Text]

to do so. The clerk has some copies, but not enough for everyone, apparently.

Senator Stewart: I have a distinct impression that that area was fairly well examined. If people want to ask the questions again, I suppose, that is what will happen.

The Chairman: We have heard this evening from witnesses representing the Department of External Affairs, the Department of National Defence and the Treasury Board. Mr. McLure?

Mr. McLure: Mr. Chairman, I was left with one question asked by Senator Stewart and I have now received an answer to it. The \$1.9 million for general military preparedness involved a contract for the maintenance of automated data processing equipment. It was a contract to keep the equipment functioning at an acceptable level.

The Chairman: I take it that is satisfactory. On behalf of the committee I should like to thank the witnesses. This meeting is adjourned until 10:00 o'clock tomorrow morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

peu tard pour le faire. Le greffier a un certain nombre de copies, mais il semblerait qu'il n'y en ait pas assez pour tout le monde.

Le sénateur Stewart: J'ai nettement l'impression que cette question a été relativement bien étudiée. Si les gens veulent encore poser des questions, je suppose que c'est ce qui arrivera.

Le président: Nous avons entendu ce soir les témoins représentant le ministère des Affaires extérieures, le ministère de la Défense nationale et le Conseil du Trésor. M. McLure?

M. McLure: Monsieur le président, je n'avais pas répondu à une question du sénateur Stewart et je viens de recevoir une réponse. Le montant de 1,9 millions de dollars pour l'état de préparation générale des Forces armées comprend un contrat pour l'entretien du matériel de traitement automatisé des données. C'est un contrat visant à maintenir à un niveau acceptable le fonctionnement du matériel.

Le président: Je suppose que cette réponse est satisfaisante. Au nom du Comité je remercie les témoins. La séance est ajournée à 10 heures demain matin.

La séance est levée.

APPENDIX "NF-40"



Secretary
of the Treasury Board

Secrétaire
du Conseil du Trésor

Ottawa, Canada
K1A 0R6

December 20, 1990

The Honourable F.-E. Leblanc
President
Senate Finance Committee
The Senate
Room 266, East Block
Ottawa, Ontario
K1A 0A4

Dear Senator:

You will find attached the information
requested by the Honourable Senators.

The first document is a table presenting the
Treasury Board Vote 5 allocation to programs associated
with the preparation of and planning for the Goods and
Services Tax. The second consists of a list of centres
of excellence.

The credit for the federal sales tax,
mentioned by the Honourable Senator Olsen, is a credit
paid to taxpayers for 1989 in accordance with Sub-
section 122 (4) of the Income Tax Act. This article
became effective in 1987.

Please do not hesitate to call me if you have
any questions.

Yours sincerely,

Mel Cappe
Deputy Secretary

Attachments

Canada

December 20, 1990

Supplementary Estimates 'B', 1990-91

TB Vote 5 Allocations
to Programs associated with
the Preparation and Planning
of the Goods and Services Tax

\$M's

<u>Department</u>	<u>Program</u>	<u>Total Requirement</u>	<u>GST Amount</u>	<u>TB Vote 5 Allocation*</u>
Consumer & Corporate Affairs	Consumer Information Office	19.5	19.5	13.0
National Revenue	C&E	212.5	203.0	207.0
	Taxation	68.8	67.3	8.0
Supply & Services	---	31.8	21.7	9.0
Public Works	Real Property	60.5	40.0	60.0
Finance	Financial and Economic Policies	14.3	14.3	--
		407.4	365.8	297.0

* Total by Program

NETWORKS OF CENTRES OF EXCELLENCE/ RÉSEAUX DE CENTRES D'EXCELLENCE

Bacterial Diseases: Molecular Strategies for the Study and Control of Bacterial Pathogens of Humans, Animals, Fish and Plants / Bactérioses : Stratégies moléculaires pour l'étude et le contrôle des agents pathogène chez les humains, les animaux, les poissons et les plantes

Chembiomed, Edmonton; Connaught Labs, Toronto; International Broodstock Technologies, Vancouver; Microtek R&D Limited, Sydney, B.C.; National Research Council Canada; Université Laval; University of Alberta; University of British Columbia; University of Calgary; University of Guelph; University of Victoria; VIDO, Saskatoon

Biotechnology for Insect Pest Management / Biotechnologie pour la lutte contre les insectes nuisibles

Agriculture Canada; Forestry Canada; National Research Council of Canada; Queen's University; Université Laval; University of British Columbia; University of Calgary; University of New Brunswick; University of Ottawa; University of Toronto; University of Waterloo; University of Western Ontario; York University

Canadian Network for Space Research / Réseau canadien de recherche spatiale

Atmospheric Environment Service, Toronto; Canadian Astronautics Limited, Ottawa; Com Dev Limited, Cambridge; Institute for Space and Terrestrial Science, Toronto; Itres Research, Calgary; Myrias Corporation, Edmonton; National Research Council of Canada (Herzberg Institute for Astrophysics); SED Systems Inc., Saskatoon; SCI TEC, Saskatoon; Scientific Instruments Limited, Saskatoon; University of Alberta; University of Calgary; University of Saskatchewan; University of Western Ontario; York University

Centre of Excellence for Molecular and Interfacial Dynamics / Centre d'excellence sur la dynamique moléculaire et interfaciale

Carleton University; Dalhousie University; McMaster University; National Research Council Canada; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; Université d'Ottawa; Université de Sherbrooke; University of British Columbia; University of Guelph; University of New Brunswick; University of Saskatchewan; University of Toronto; University of Waterloo; University of Western Ontario

Genetic Basis of Human Disease: Innovations for Health Care / Base génétique des maladies humaines : innovations dans les soins de santé

Biomedical Research Centre, Vancouver; Institut de recherche clinique de Montréal; McGill University; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; Université du Québec à Chicoutimi; University of British Columbia; University of Calgary; University of Manitoba; University of Ottawa; University of Toronto

Bétons à haute performance / High Performance Concrete

Bickley and Associates, Toronto; Hardy B.B.T., Vancouver; McGill University; Université Laval; Université d'Ottawa; Université de Sherbrooke; University of Alberta; University of British Columbia; University of Toronto

Institute for Robotics and Intelligent Systems (IRIS) / Institut de robotique et de systèmes intelligents

Concordia University; École Polytechnique; INRS-Télécommunications; McGill University; McMaster University; PRECARN Associates Inc., Nepean; Queen's University; Simon Fraser University; Technical University of Nova Scotia; Université Laval; Université de Montréal; University of Alberta; University of British Columbia; University of Guelph; University of Saskatchewan; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo; University of Western Ontario; York University

Institute for Telecommunications Research / Institut de recherches en télécommunications

Alberta Telecommunications Research Centre; Carleton University; Concordia University; INRS-Télécommunications; McGill University; McMaster University; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; University of British Columbia; University of Ottawa; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo

Microelectronic Devices, Circuits and Systems for Ultra Large Scale Integration(ULSI) / Dispositifs, circuits et systèmes micro-électroniques intégrés à ultra grande échelle (ULSI)

Carleton University; INRS-Energie; McGill University; University of Calgary; University of Manitoba; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo; University of Windsor

Neural Regeneration and Functional Recovery / Régénération neurale et réadaptation fonctionnelle

Carleton University; Concordia University; Dalhousie University; Ludwig Institute, Montreal; McGill University; McMaster University; National Research Council of Canada (Biotechnology Research Institute); Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; University of Alberta; University of British Columbia; University of Calgary; University of Lethbridge; University of Manitoba; University of Ottawa; University of Saskatchewan; University of Toronto

Ocean Production Enhancement Network (OPEN) / Réseau de mise en valeur des ressources maritimes

Dalhousie University; Fisheries and Oceans Canada; McGill University; Memorial University; Université Laval; University of British Columbia

Protein Engineering: 3D Structure, Function and Design / Génie protéique : structure en trois dimensions, fonction et conception

Biomedical Research Centre, Vancouver; National Research Council of Canada (Biotechnology Research Institute); University of Alberta; University of British Columbia; University of Toronto

Respiratory Health Network of Centres of Excellence / Réseau de centres d'excellence sur les maladies respiratoires

Employment and Immigration Canada; Engineering Interface, North York; Graham and Bierman, Montreal; McGill University; McMaster University; Merck Frosst, Pointe Claire; Trudell Medical, London; Université Laval; Université de Montréal; University of British Columbia; University of Calgary; University of Manitoba; University of Saskatchewan

Science and Engineering for High-Value Papers from Mechanical Wood-Pulps / Science et génie du papier haut de gamme de pâte mécanique

Lakehead University; McGill University; McMaster University; Mount Allison University; National Research Council Canada; Pulp and Paper Research Institute of Canada, Pointe Claire; Queen's University; Université du Québec à Trois-Rivières; University of British Columbia; University of Ottawa; University of Toronto; University of Western Ontario

VOTE 5 "CONTINGENCIES" ITEMS RECOVERABLE IN SUPPS (B), 1990-91

AGRICULTURE

\$

Agri-Food Program

Special Atlantic Livestock Initiative

627,500

Grains and Oilseeds Program

1988-89 Oat Pool Deficit

33,000,000

33,627,500

CONSUMER AND CORPORATE AFFAIRS

Department

Canadian Patent Office Automation Project

500,000*Goods and Services Tax Consumer Information Office*

GST Consumer Information Office

13,000,000*Patented Medicine Prices Review Board*

Operating requirements

100,000

EMPLOYMENT AND IMMIGRATION

Employment and Insurance Program

Challenge '90

430,000

Grant to XIV World Congress

15,000

Innovations Program

5,000,000

Immigration Program

Adjustment Assistance Program

15,898,000

21,343,000

ENERGY, MINES AND RESOURCES

Department

OSLO Contribution Agreement

36,000,000*Atomic Energy Control Board*

AECB Scholarship Program

30,000

ENVIRONMENT

Administration Program

Program and Policy Requirements	10,000,000
---------------------------------	------------

Environmental Services Program

Grant to Saskatchewan Water Corporation	8,000,000
---	-----------

Bilingual Scientific Journal	666,000
------------------------------	---------

Grant to University of Calgary	50,000
--------------------------------	--------

	<u>18,716,000</u>
--	-------------------

EXTERNAL AFFAIRS

Canadian Interests Abroad Program

Okanagan Programme of Action	2,815,000
------------------------------	-----------

Canada's Membership to OAS	4,938,000
----------------------------	-----------

Grant to Chamber of Commerce	1,198,000
------------------------------	-----------

Grant to Canadian Council for Children and Youth	38,000
--	--------

Canadian Group of Trilateral Commission	30,000
---	--------

Going Global: Opportunities and Challenges	600,000
--	---------

Grants in lieu of taxes	2,141,000
-------------------------	-----------

	<u>11,760,000</u>
--	-------------------

Canadian International Development Agency

Class Grant for Multilateral Food Aid	6,750,000
---------------------------------------	-----------

INDIAN AFFAIRS AND NORTHERN DEVELOPMENT

Indian and Inuit Affairs Program

Payment to Tungavik	4,000,000
---------------------	-----------

Loans to Native Claimants	4,000,000
---------------------------	-----------

Stangecoming Indian Band	2,429,352
--------------------------	-----------

Teslin Indian Band	1,530,000
--------------------	-----------

James Bay and Northern Quebec Agreements	24,811,974
--	------------

	<u>36,771,326</u>
--	-------------------

INDUSTRY, SCIENCE AND TECHNOLOGY

Industry, Science and Technology Program

Grants Que-BC S&T sub-agreement	1,471,000
---------------------------------	-----------

Canadian Institute for Advanced Research	2,000,000
--	-----------

Regional Development and Aboriginal Economic Program

Grant for Assistance South-West Montreal	50,000
--	--------

	<u>3,521,000</u>
--	------------------

Canadian Space Agency

Brazil Ground Station	6,406,000
-----------------------	-----------

Program Capital	7,563,000
-----------------	-----------

International Space University	300,000
--------------------------------	---------

	<u>14,269,000</u>
--	-------------------

National Research Council of Canada

Canadian Space Station	80,000,000
------------------------	------------

Grant to Carleton University	3,000,000
------------------------------	-----------

	<u>83,000,000</u>
--	-------------------

Natural Sciences and Engineering Research Council

Networks of Centres of Excellence	34,300,000
-----------------------------------	------------

JUSTICE

Department

Grant to United Nations Commission on International	
---	--

Trade Law Symposia	10,000
--------------------	--------

Strategic Plan for Information Management	1,300,000
---	-----------

	<u>1,310,000</u>
--	------------------

Commissioner for Federal Judicial Affairs

Inquiry Expenses	300,000
------------------	---------

Tax Court of Canada

Tax Court of Canada Act	400,000
-------------------------	---------

NATIONAL DEFENCE

Emergency Preparedness Canada

Disaster Planning for Quebec	7,346,772
------------------------------	-----------

CANATEX 90	475,000
------------	---------

	<u>7,821,772</u>
--	------------------

NATIONAL HEALTH AND WELFARE

Medical Research Council

Networks of Centres of Excellence	<u>15,700,000</u>
-----------------------------------	-------------------

NATIONAL REVENUE

Customs and Excise

Planning and Presentation of GST	<u>206,987,000</u>
----------------------------------	--------------------

Taxation

GST Credit	<u>8,000,000</u>
------------	------------------

PRIVY COUNCIL

Department

Commissions of Inquiry	<u>11,000,000</u>
------------------------	-------------------

PUBLIC WORKS

Real Property Program

Goods and Services Tax (GST)	<u>60,000,000</u>
------------------------------	-------------------

SUPPLY AND SERVICES

Goods and Services Tax (GST)	<u>8,982,000</u>
------------------------------	------------------

VETERANS AFFAIRS

Veterans Affairs Program

Gallantry Awards/Flying Accidents Compensation	
--	--

Regulations	<u>670,000</u>
-------------	----------------

<u><u>634,858,598</u></u>

Estimates Division

January 8, 1991

ANNEX «FN-40»



Treasury Board of Canada
Secretariat

Conseil du Trésor du Canada
Secrétariat

Ottawa, Canada
K1A 0R5

le 20 décembre 1990

L'honorable F.-E. Leblanc
Président
Comité sénatorial permanent
des finances nationales
Le Sénat
Pièce 266, Édifice de l'Est
Ottawa (Ontario)
K1A 0A4

Monsieur le sénateur,

Vous trouverez ci-joint les renseignements demandés par les honorables sénateurs.

Le premier document comprend un tableau présentant la répartition des fonds affectés en vertu du crédit 5 du Conseil du Trésor aux programmes participant à la préparation et la planification relatives à la taxe sur les produits et services. Le deuxième consiste en une liste des centres d'excellence.

Le crédit pour la taxe de vente fédérale, dont l'honorable sénateur Olsen a fait mention, est un crédit payé aux contribuables pour l'année 1989 conformément à l'article 122.4 de la Loi sur l'impôt. Cet article est entré en vigueur en 1987.

Je serai à votre disposition pour répondre à vos questions.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Sénateur, l'assurance de mes meilleurs sentiments.

Mel Cappe
Sous-secrétaire

Pièces jointes

Canada

le 20 décembre 1990

Budget des dépenses supplémentaire 'B' de 1990-1991

Répartition du
crédit 5 du CT
aux Programmes participant à
la préparation et la planification
relatives à la taxe sur
les produits et services

(en millions de dollars)

Ministère	Programme	Besoin total	Besoin pour la TPS	Fonds affectés du crédit 5 du Conseil du Trésor*
Consommateurs et sociétés	Bureau d'information aux consommateurs concernant la taxe sur les produits et services	19,5	19,5	13,0
Revenu national	Douanes et Accise	212,5	203,0	207,0
	Impôt	68,8	67,3	8,0
Approvisionnement et Services	---	31,8	21,7	9,0
Travaux publics	Société canadienne d'hypothèques et de logement	60,5	40,0	60,0
Finances	Politiques financières et économiques	14,3	14,3	--
		407,4	365,8	297,0

*Total pour les Programmes

NETWORKS OF CENTRES OF EXCELLENCE / RÉSEAUX DE CENTRES D'EXCELLENCE

Bacterial Diseases: Molecular Strategies for the Study and Control of Bacterial Pathogens of Humans, Animals, Fish and Plants / Bactérioses : Stratégies moléculaires pour l'étude et le contrôle des agents pathogènes chez les humains, les animaux, les poissons et les plantes

Chembiomed, Edmonton; Connaught Labs, Toronto; International Broodstock Technologies, Vancouver; Microtek R&D Limited, Sydney, B.C.; National Research Council Canada; Université Laval; University of Alberta; University of British Columbia; University of Calgary; University of Guelph; University of Victoria; VIDO, Saskatoon

Biotechnology for Insect Pest Management / Biotechnologie pour la lutte contre les insectes nuisibles

Agriculture Canada; Forestry Canada; National Research Council of Canada; Queen's University; Université Laval; University of British Columbia; University of Calgary; University of New Brunswick; University of Ottawa; University of Toronto; University of Waterloo; University of Western Ontario; York University

Canadian Network for Space Research / Réseau canadien de recherche spatiale

Atmospheric Environment Service, Toronto; Canadian Astronautics Limited, Ottawa; Com Dev Limited, Cambridge; Institute for Space and Terrestrial Science, Toronto; Itres Research, Calgary; Myrias Corporation, Edmonton; National Research Council of Canada (Herzberg Institute for Astrophysics); SED Systems Inc., Saskatoon; SCI TEC, Saskatoon; Scientific Instruments Limited, Saskatoon; University of Alberta; University of Calgary; University of Saskatchewan; University of Western Ontario; York University

Centre of Excellence for Molecular and Interfacial Dynamics / Centre d'excellence sur la dynamique moléculaire et interfaciale

Carleton University; Dalhousie University; McMaster University; National Research Council Canada; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; Université d'Ottawa; Université de Sherbrooke; University of British Columbia; University of Guelph; University of New Brunswick; University of Saskatchewan; University of Toronto; University of Waterloo; University of Western Ontario

Genetic Basis of Human Disease: Innovations for Health Care / Base génétique des maladies humaines : Innovations dans les soins de santé

Biomedical Research Centre, Vancouver; Institut de recherche clinique de Montréal; McGill University; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; Université du Québec à Chicoutimi; University of British Columbia; University of Calgary; University of Manitoba; University of Ottawa; University of Toronto

Bétons à haute performance / High Performance Concrete

Bickley and Associates, Toronto; Hardy B.B.T., Vancouver; McGill University; Université Laval; Université d'Ottawa; Université de Sherbrooke; University of Alberta; University of British Columbia; University of Toronto

Institute for Robotics and Intelligent Systems (IRIS) / Institut de robotique et de systèmes intelligents

Concordia University; École Polytechnique; INRS-Télécommunications; McGill University; McMaster University; PRECARN Associates Inc., Nepean; Queen's University; Simon Fraser University; Technical University of Nova Scotia; Université Laval; Université de Montréal; University of Alberta; University of British Columbia; University of Guelph; University of Saskatchewan; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo; University of Western Ontario; York University

Institute for Telecommunications Research / Institut de recherches en télécommunications

Alberta Telecommunications Research Centre; Carleton University; Concordia University; INRS-Télécommunications; McGill University; McMaster University; Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; University of British Columbia; University of Ottawa; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo

Microelectronic Devices, Circuits and Systems for Ultra Large Scale Integration(ULSI) / Dispositifs, circuits et systèmes micro-électroniques intégrés à ultra grande échelle (ULSI)

Carleton University; INRS-Énergie; McGill University; University of Calgary; University of Manitoba; University of Toronto; University of Victoria; University of Waterloo; University of Windsor

Neural Regeneration and Functional Recovery / Régénération neurale et réadaptation fonctionnelle

Carleton University; Concordia University; Dalhousie University; Ludwig Institute, Montreal; McGill University; McMaster University; National Research Council of Canada (Biotechnology Research Institute); Queen's University; Université Laval; Université de Montréal; University of Alberta; University of British Columbia; University of Calgary; University of Lethbridge; University of Manitoba; University of Ottawa; University of Saskatchewan; University of Toronto

Ocean Production Enhancement Network (OPEN) / Réseau de mise en valeur des ressources maritimes

Dalhousie University; Fisheries and Oceans Canada; McGill University; Memorial University; Université Laval; University of British Columbia

Protein Engineering: 3D Structure, Function and Design / Génie protéique : structure en trois dimensions, fonction et conception

Biomedical Research Centre, Vancouver; National Research Council of Canada (Biotechnology Research Institute); University of Alberta; University of British Columbia; University of Toronto

Respiratory Health Network of Centres of Excellence / Réseau de centres d'excellence sur les maladies respiratoires

Employment and Immigration Canada; Engineering Interface, North York; Graham and Bierman, Montreal; McGill University; McMaster University; Merck Frosst, Pointe Claire; Trudell Medical, London; Université Laval; Université de Montréal; University of British Columbia; University of Calgary; University of Manitoba; University of Saskatchewan

Science and Engineering for High-Value Papers from Mechanical Wood-Pulps / Science et génie du papier haut de gamme de pâte mécanique

Lakehead University; McGill University; McMaster University; Mount Allison University; National Research Council Canada; Pulp and Paper Research Institute of Canada, Pointe Claire; Queen's University; Université du Québec à Trois-Rivières; University of British Columbia; University of Ottawa; University of Toronto; University of Western Ontario

LES POSTES DU CRÉDIT 5 DU CONSEIL DU TRÉSOR, «ÉVENTUALITÉS DU
GOUVERNEMENT» RECOUVRABLES DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE (B), 1990—1991

AFFAIRES EXTÉRIEURES

Programme des intérêts du Canada à l'étranger

Programme d'action Okanagan	2,815,000
Adhésion du Canada à l'Organisation des États américains (OÉA)	4,938,000
Subvention à la Chambre de commerce	1,198,000
Subvention au Conseil canadien de l'enfance et de la jeunesse	38,000
Groupe canadien de la Commission trilatérale	30,000
Horizon Le Monde: Perspectives et défis	600,000
Subventions tenant de taxes	2,141,000
	<hr/> 11,760,000

Agence canadienne de développement international

Subvention globale au titre de l'aide alimentaire multilatérale	<hr/> 6,750,000
--	-----------------

AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN

Programme des affaires indiennes et inuit

Versement à la Fédération Tungavik du Nunavut	4,000,000
Prêts à des revendicateurs autochtones	4,000,000
La bande indienne de Strangecoming	2,429,352
La bande indienne de Teslin	1,530,000
Conventions de la Baie James et du Nord Québécois	24,811,974
	<hr/> 36,771,326

AGRICULTURE

\$

Programme agro-alimentaire

Projet spécial de développement des productions animales de l'Atlantique	627,500
---	---------

Programme des céréales et oléagineux

Déficit des comptes de mise en commun d'avoine pour 1988—1989	33,000,000
	<hr/> 33,627,500

ANCIENS COMBATTANTS

Programme des Anciens combattants

Prestations pour bravoure/Règlement sur l'indemnité
d'accident d'aviation

670,000

APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES

Taxe sur les produits et services (TPS)

8,982,000

CONSEIL PRIVÉ

Ministère

Commissions d'enquêtes

11,000,000

CONSOMMATEURS ET SOCIÉTÉS

Ministère

Projet d'automatisation du Bureau des brevets

500,000

*Bureau d'information aux consommateurs concernant
la taxe sur les produits et services*

TPS Bureau d'information aux consommateurs

13,000,000

Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés

Besoins de fonctionnement

100,000

DÉFENSE NATIONALE

Protection civile Canada

Aide financière en cas de catastrophe — Québec

7,346,772

CANATEX 90

475,0007,821,772

EMPLOI ET IMMIGRATION

Programme d'emploi et d'assurance

«Défi 90»

430,000

Subvention au XIVE Congrès mondial

15,000

Programme national d'aide à l'innovation

5,000,000

Programme d'immigration

Programme d'aide à l'adaptation

15,898,00021,343,000

ENERGIE, MINES ET RESSOURCES

Ministère

Convention de contribution avec les propriétaires
du projet OSLO

36,000,000

Commission de contrôle de l'énergie atomique

Programme de bourses de la CCÉA

30,000

ENVIRONNEMENT

Programme d'administration

Besoins liés aux programmes et à l'orientation

10,000,000

Programme des services de l'environnement

Subvention à la "Saskatchewan Water Corporation"

8,000,000

Revue scientifique bilingue

666,000

Subvention à l'Université de Calgary

50,000

18,716,000

INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE

*Programme de développement de l'industrie, sciences
et de la technologie*

Subventions versées dans le cadre de l'entente auxiliaire avec le
Québec et avec la Colombie-Britannique en matière de
sciences et de technologie

1,471,000

L'Institut canadien de recherches avancées

2,000,000

*Programme de développement régional et de développement
économique des autochtones*

Subvention au Regroupement pour la relance économique
et sud-ouest de Montréal

50,000

3,521,000

Agence spatiale canadienne

Station terrestre au Brésil

6,406,000

Coûts en capital supplémentaires

7,563,000

Université internationale de l'espace

300,000

14,269,000

INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE (suite)

Conseil national de recherches du Canada

Station spatiale canadienne 80,000,000

Subvention à l'Université Carleton 3,000,000

83,000,000*Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie*Réseaux de centres d'excellence 34,300,000

JUSTICE

Ministère

Subvention aux symposia de la Commission des

Nations Unies sur le droit commercial international 10,000

Plan stratégique pour la gestion de l'information 1,300,0001,310,000*Commissaire à la magistrature fédérale*Dépenses liées à une enquête 300,000*Cour canadienne de l'impôt*La loi sur la Cour canadienne de l'impôt 400,000

REVENU NATIONAL

*Douanes et Accise*L'Élaboration et l'instauration de la TPS 206,987,000*Impôt*L'Administration du crédit pour la TPS 8,000,000

SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL

*Conseil de recherches médicales*Programme de réseaux de centres d'excellence 15,700,000

TRAVAUX PUBLICS

*Programme des biens immobiliers*Taxe sur les produits et services (TPS) 60,000,000634,858,598

Division des prévisions

Budgétaires

le 8 janvier 1991



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of National Defence:

Mr. J. D. McLure, Assistant Deputy Minister, Finance.

From the Department of External Affairs:

Mr. Garrett Lambert, Assistant Deputy Minister, Corporate Management.

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du Ministère de la Défense nationale:

M. J. D. McLure, sous-ministre adjoint (Finances).

Du Ministère des Affaires extérieures:

M. Garrett Lambert, sous-ministre adjoint, Direction générale de la gestion centrale.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SENATE OF CANADA

SÉNAT DU CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

National Finance

Finances nationales

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Tuesday, January 8, 1991

Le mardi 8 janvier 1991

Issue No. 41

Fascicule n° 41

Third and Fourth proceedings on:

Troisième et quatrième fascicules concernant:

The examination of Supplementary Estimates (B)
laid before Parliament for the fiscal year ending
March 31, 1991

L'étude du Budget des dépenses supplémentaire (B)
déposé au Parlement pour l'exercice financier se
terminant le 31 mars 1991

WITNESSES:
(See back cover)

TÉMOINS:
(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON
NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	*Murray
Bonnell	(or Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
MacDonald	Stewart
(Halifax)	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(or Frith)	Stollery
Marsden	

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT
DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	*Murray
Bonnell	(ou Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
MacDonald	Stewart
(Halifax)	(Antigonish-
*MacEachen	Guysborough)
(ou Frith)	Stollery
Marsden	

**Membres d'office*

(Quorum 4)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of Proceedings of the Senate* of Monday, December 17, 1990:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Sylvain:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991 (Sessional Paper No. 342-913).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 17 décembre 1990:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Sylvain,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 (document parlementaire n° 342-913), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

TUESDAY, JANUARY 8, 1991
(48)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 10:00 a.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, MacDonald (*Halifax*), MacEachen, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (11)

Other Senator present: The Honourable Senator Phillips. (1)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated December 17, 1990 continued the examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March, 1991.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of Revenue:

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Excise (Customs and Excise).

From the Department of Finance:

Mr. Robert Parkins, Chairperson, GST, Communications Group.

Mr. Cappe made opening remarks following which he, Mr. Fulford and Mr. Parkins responded to questions.

At a later date officials of the Treasury Board will provide written responses to questions asked by Committee members.

At 11:45 a.m. the Committee recessed until 2:00 p.m. this day.

AFTERNOON SITTING
(49)

The Standing Senate Committee on National Finance resumed at 2:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Frith, MacDonald (*Halifax*), MacEachen, Marsden, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) and Stollery. (13)

Other Senators present: The Honourable Senators Kinsella and Thériault. (2)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporter of the Senate.

PROCÈS-VERBAL

LE MARDI 8 JANVIER 1991
(48)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, MacDonald (*Halifax*), MacEachen, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (11)

Autre sénateur présent: L'honorable sénateur Phillips. (1)

Du centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Présent: Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1990, le Comité poursuit l'étude des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère du Revenu:

M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Accise (Douanes et Accise).

Du ministère des Finances:

M. Robert Parkins, président, Groupe des communications sur la TPS.

M. Cappe fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec MM. Fulford et Parkins.

Les fonctionnaires du Conseil du Trésor fourniront à une date ultérieure des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 11 h 45, le Comité lève la séance jusqu'à 14 heures.

SÉANCE DE L'APRÈS-MIDI
(49)

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales reprend ses travaux à 14 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Berntson, Bolduc, Comeau, Cools, Doody, Frith, MacDonald (*Halifax*), MacEachen, Marsden, Oliver, Stewart (*Antigonish-Guysborough*) et Stollery. (13)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Kinsella et Thériault. (2)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Présent: Le sténographe officiel du Sénat.

The Committee, in compliance with its order of reference dated December 17, 1990 continued the examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March, 1991.

Witnesses:

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of Industry, Science and Technology:

Mr. W. E. Robert Little, Assistant Deputy Minister, Personnel and Administration;

Mr. Robert Gualtieri, Assistant Deputy Minister, Science.

From the Natural Sciences and Engineering Research Council (NSERC):

Mr. Leo Derikx, Director General, Targeted Research.

From Statistics Canada:

Dr. Ivan P. Fellegi, Chief Statistician of Canada.

Mr. Cappe and Mr. Little made opening remarks following which they and the other witnesses responded to questions.

At a later date officials of the NSERC will provide written responses to questions asked by Committee members.

At 4:10 p.m. the Committee adjourned to the Call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1990, le Comité poursuit l'étude des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Témoins:

Du Conseil du Trésor:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie:

M. W. E. Robert Little, sous-ministre adjoint, Personnel et Administration;

M. Robert Gualtieri, sous-ministre adjoint, Sciences.

Du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada:

M. Leo Derikx, directeur général, Recherche orientée.

De Statistique Canada:

M. Yvan P. Fellegi, statisticien en chef du Canada.

MM. Cappe et Little font une déclaration liminaire, puis répondent aux questions avec les autres témoins.

Les fonctionnaires du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada fourniront à une date ultérieure des réponses écrites aux questions posées par les membres du Comité.

À 16 h 10, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

EVIDENCE

Ottawa, Tuesday, January 8, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 10 a.m. to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the third meeting of the committee to examine the expenditures set out in Supplementary Estimates (B). We have several witnesses with us this morning. Is Mr. Robert Parkins with us?

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch, Treasury Board: Yes, he is, Mr. Chairman.

The Chairman: Perhaps he would come forward to the table.

Mr. Cappe: We have a number of officials with us from different departments who we can call upon as required. However, if you wish, Mr. Parkins could sit here.

The Chairman: Mr. Parkins is the chairperson of the GST communications group of the Department of Finance. This morning we will examine the bid for more money to support the implementation of the GST. We will try to concentrate on the GST this morning. As you know, yesterday evening we concentrated on the Gulf crisis and on the Chateauguay affair.

From Revenue Canada we have Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Excise (Customs & Excise), and from the Treasury Board, of course, we have Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

Mr. Cappe, as usual, is prepared to walk the committee through the Supplementary Estimates of the Department of Finance and Revenue Canada. If you do not have an opening statement, I would ask you to proceed.

Mr. Cappe: Mr. Chairman, I should spend just a few minutes reviewing with the committee where the Supplementary Estimates touch the goods and services tax. On December 20, the day the committee had its first hearings on the Supplementary Estimates (B), I sent a response to a question which had come up in the morning. I would just speak to one of the annexes. I believe the clerk is making copies for honourable senators.

To give you a broad overview, in total, the amounts of money in these Supplementary Estimates touching the GST are carried in five departments. The Department of Consumer and Corporate Affairs has the Consumer Information Office and in these Estimates we have listed \$19.5 million for the provision of information to consumers. On both sides of the Department of National Revenue, there is money for the GST. The Customs and Excise side of National Revenue requires

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le mardi 8 janvier 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 10 heures pour examiner les dépenses figurant au budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991, et en faire rapport.

L'honorable Fernand-E. Leblanc (*président*) occupe le fauteuil.

Le président: Honorables sénateurs, c'est la troisième fois que le comité se réunit pour examiner les dépenses figurant au budget des dépenses supplémentaire (B). Nous avons plusieurs témoins avec nous ce matin. M. Robert Parkins est-il ici?

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes, Conseil du Trésor: Oui, monsieur le président.

Le président: Il pourrait peut-être se présenter à la table des témoins.

M. Cappe: Nous avons avec nous aujourd'hui un certain nombre de fonctionnaires représentant différents ministères et nous pourrions les appeler si nous avons besoin de leur aide. Cependant, si vous le souhaitez, M. Parkins pourrait s'asseoir ici.

Le président: M. Parkins est président du groupe des communications sur la TPS du ministère des Finances. Ce matin, nous allons examiner la demande d'argent supplémentaire au titre de la TPS. Vous savez qu'hier nous avons examiné plus particulièrement la crise du Golfe et l'affaire de Chateauguay.

A titre de représentant de Revenu Canada, nous avons parmi nous, M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Accises (Douanes et Accises), et pour le Conseil du Trésor, nous avons bien sûr M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Comme d'habitude, M. Cappe est disposé à présenter au comité le budget des dépenses supplémentaire du ministère des Finances et de Revenu Canada. Si vous n'avez pas de déclaration préliminaire, je vous demanderais de commencer immédiatement.

M. Cappe: Monsieur le président, je vais consacrer quelques minutes à examiner avec le comité la partie du budget des dépenses supplémentaire concernant la taxe sur les produits et services. Le 20 décembre, date à laquelle le comité a tenu ses premières audiences sur le budget des dépenses supplémentaire (B), j'ai envoyé une réponse à une question qui a été présentée dans la matinée. Je voudrais parler d'une des annexes et je crois que le greffier en a fait des exemplaires pour les honorables sénateurs.

Pour vous donner un aperçu général, dans ce budget des dépenses supplémentaire, cinq ministères se répartissent les dépenses relatives à la TPS. Consommation et corporations Canada, dont relève le Bureau d'information des consommateurs, reçoit 19,5 millions de dollars pour ce service. Des crédits sont prévus pour la TPS dans les deux services du ministère du Revenu National. Les Douanes et Accises, a besoin de 203 millions de dollars pour la préparation et l'élaboration de

[Text]

\$203 million for the preparation and planning for the implementation of the goods and services tax. The Department of National Revenue, Taxation, requires \$67.3 million for preparation of the goods and services tax credit which will go to low- and medium-income families. That is pursuant to income tax registration and determination by the department as to who is eligible. The Department of Supply and Services requires \$21.7 million for the preparation of cheques pursuant to the GST tax credit. This will, again, go to low-income families. The Department of Public Works requires \$40 million for the leasing and fit-up of property for housing the GST offices across the country in Customs and Excise. The Department of Finance has \$14.3 million for the communications and preparation for the implementation of the GST.

That completes a general overview, Mr. Chairman.

Senator Stewart: The questions I want to ask start out touching on the GST but they move beyond that. They are not very long questions and I do not think they are going to be difficult. With a little bit of latitude, Mr. Chairman, I think I could cover them quite quickly.

I want to ask a question concerning Treasury Board Vote 5, the contingency vote, which was used as a source of money for the purposes just now mentioned by Mr. Cappe. The money is now going back into the vote or being repaid by the department which will be given money by the present set of Supplementary Estimates. We asked for a history of how the vote had been used since the beginning of the fiscal year. Has that been made available to the committee?

Mr. Cappe: I have two documents, Mr. Chairman, which touch on the issue raised by Senator Stewart. The first document is an appendix to the letter which I sent on December 20 outlining which of the GST departments had access to TB Vote 5, and it enumerates them. Of the \$365 million for the preparation and planning of GST, etcetera, \$297 million has come from Treasury Board Vote 5.

In addition, I have a document which is still being finalized. In fact, I only have it in one language at this point, but by the end of the day I shall table for honourable senators a listing of the pieces in the Supplementary Estimates (B) which have had access to TB Vote 5. I am afraid I do not have an actual accounting of which departments have had access to TB Vote 5 and have access to it at this point in time as well, for which we will come back to Parliament in the final Supplementary Estimates. It is very difficult to give a clear answer to the senator's question because there are some things which will come in the final sups and which may not be announced by ministers or for which we are preparing.

Senator Stewart: In any case, we are going to get such an account of what has been done during the present fiscal year with the \$775 million provided in Treasury Board Vote 5.

[Traduction]

la mise en œuvre de la taxe sur les produits et services. Revenu Canada, Impôt, a besoin de 67,3 millions de dollars pour l'élaboration du crédit au titre de la TPS qui sera accordé aux familles à faible revenu et à revenu moyen. Cela se fait compte tenu de l'enregistrement de l'impôt sur le revenu, et le ministère détermine quelles sont les familles admissibles. Le ministère des Approvisionnements et services a besoin de 21,7 millions de dollars pour la préparation des chèques de crédit au titre de la TPS que recevront les familles à revenu modique. Le ministère des Travaux publics a besoin de 40 millions de dollars pour la location de bureaux et le réaménagement de locaux qui hébergeront les services de la TPS, à Douanes et Accises, dans l'ensemble du pays. Le ministère des Finances dispose de 14,3 millions de dollars pour les communications et la préparation de la mise en œuvre de la TPS.

Voilà qui termine la partie générale, M. le Président.

Le sénateur Stewart: Les questions porteront d'abord sur la TPS, et j'aborderai par la suite d'autres sujets. Les questions ne vont pas être très longues, je ne pense pas qu'elles seront difficiles. Je pourrai les présenter assez rapidement si vous me donnez un peu de temps, M. le Président.

Je voudrais poser une question concernant le Crédit 5 du Conseil du Trésor, crédit pour éventualités, utilisé comme source de financement pour les questions que vient de mentionner M. Cappe. L'argent est actuellement versé à nouveau dans le crédit, ou il sera utilisé par les ministères dont le budget des dépenses supplémentaire prévoit les dépenses dont nous avons parlées. Nous avons demandé comment le crédit a été utilisé depuis le début de l'exercice financier. Le comité a-t-il obtenu une réponse à ce sujet?

M. Cappe: M. le Président, j'ai deux documents qui traitent de la question qu'a soulevée le sénateur Stewart. Le premier est une annexe à la lettre que j'ai envoyée le 20 décembre dans laquelle j'ai énuméré les ministères responsables de la TPS ayant accès au crédit 5 du CT. Sur les 365 millions nécessaires pour la préparation et l'élaboration de la TPS, etc, 297 millions de dollars proviennent de ce crédit.

En outre, j'ai un document qui n'est pas encore tout à fait terminé. Pour le moment, je ne l'ai que dans une des langues officielles, mais d'ici la fin de la journée, je déposerai à l'intention des honorables sénateurs une liste des éléments du budget des dépenses supplémentaire (b) ayant eu accès au crédit 5 du CT. Je crains de ne pas avoir de comptabilité précise quant aux ministères ayant eu accès, et ayant encore accès au crédit 5 du CT, et nous devons nous présenter à nouveau à ce sujet devant le Parlement pour le budget définitif. Il est donc très difficile de répondre aux sénateurs, car il est possible que des ministres n'aient pas annoncé certaines dépenses dont il sera question dans le budget des dépenses supplémentaire définitif, et il y a aussi d'autres éléments que nous sommes en train de préparer.

Le sénateur Stewart: Quoi qu'il en soit, nous allons être informés de l'utilisation faite au cours du présent exercice financier de 775 millions de dollars prévus au crédit 5 du Conseil du Trésor.

[Text]

When Mr. Cappe appeared before the committee on December 20, I asked him what the situation was at that time with regard to Vote 5. I asked:

Did you state that there is no money in that vote now?

Mr. Cappe responded as follows:

There is a balance remaining. It is totally committed in the sense that the Estimates we have put before Parliament have, in large measure, drawn down on that vote as well as the pay equity payments. There is money in the balance, but it is all committed. I do not have the exact number on the balance, but I know that in some votes departments are asking access to TB Vote 5 and we are unable to give it to them because of the fact that Supplementary Estimates (B) have not yet been voted upon.

My question, Mr. Chairman, is: What is the total of the commitments made by the Treasury Board to the departments—commitments which would be met out of Vote 5? What is the total at this time? Assuming that you have to fulfil all of your commitments, how much uncommitted money do you have at this time?

Mr. Cappe: I wish there were a simple answer to the honourable senator's question. Perhaps I can give you the information I have. I may sound like I am repeating my earlier answer.

The Treasury Board Vote 5 has been, this year, voted at a larger level than in the past. That was largely to take account of the anticipated pay equity payments made earlier this year. Because departments had some voted money for salaries in their existing allotments, we allowed the departments to pay out, in pay equity terms, from their Main Estimate's votes. That means they have not yet had access to TB Vote 5 for pay equity because they will come to TB Vote 5 for payroll shortfalls at the end of the year.

Therefore, Treasury Board Vote 5 is committed in the amount of the last number of payrolls that departments will not be able to make out of their existing appropriations, because they will have spent that money on higher salaries during the course of the year. So I really cannot say how much money is committed out of TB Vote 5. What I can tell you, senator, is that as of this week there is approximately \$17 million in the balance respecting Treasury Board Vote 5—not the balance respecting commitments, but the balance respecting unspent money.

Senator Stewart: I find it difficult to understand why you cannot give us a ball park figure. Obviously, you do not allow departments to undertake financial obligations without having some notion of the dimensions of those obligations. You have said that they have been meeting the pay equity requirements out of ordinary money, and that they will expect to be reimbursed, as it were, from Vote 5 towards the end of this fiscal year.

[Traduction]

Lorsque M. Cappe a comparu devant le comité le 20 décembre, je lui ai demandé où en était alors le crédit 5. Je lui ai posé la question suivante:

Avez-vous dit qu'il n'y a plus d'argent actuellement dans ce crédit?

M. Cappe a répondu ce qui suit:

Il reste de l'argent, mais il est totalement engagé, car dans le budget que nous avons présenté au Parlement, dans une très grande mesure, nous avons puisé dans ce crédit, ainsi que dans les fonds réservés pour la parité salariale. Je ne peux pas vous dire exactement combien d'argent il reste, mais je sais que pour certains crédits, des ministères demandent à avoir accès au crédit 5 du CT, ce que nous ne sommes pas en mesure de leur accorder, étant donné que le budget des dépenses supplémentaire (b) n'a pas encore été approuvé.

M. le Président, ma question est la suivante: Quel est le total des engagements pris par le Conseil du Trésor envers les ministères, engagements pour lesquels il faudrait puiser dans le crédit 5? Quel est le total actuellement? En supposant que vous deviez remplir la totalité de vos engagements, de combien d'argent non engagé disposez-vous actuellement?

M. Cappe: Malheureusement, il n'y a pas de réponse simple à la question de l'honorable sénateur. Je pourrais peut-être vous donner des renseignements dont je dispose, mais je vais peut-être vous donner l'impression de me répéter.

Cette année, le crédit 5 du Conseil du Trésor a été approuvé à un niveau plus élevé que par le passé, essentiellement pour tenir compte des paiements prévus au début de cette année au titre de la parité salariale. Étant donné que des ministères disposaient de certains crédits pour les salaires dans leur budget actuel, nous les avons autorisés à puiser dans le crédit de leur budget principal pour assumer leurs dépenses relatives à la parité salariale. Cela signifie qu'ils n'ont pas encore eu accès au crédit 5 du CT pour payer cette dépense, car ils puiseraient dans ce crédit pour combler leurs dépenses au titre des salaires à la fin de l'année.

Par conséquent, le crédit 5 du Conseil du Trésor est affecté au paiement de dernier salaire que les ministères ne pourront pas effectuer du fait qu'ils auront utilisé leurs fonds disponibles pour payer des salaires plus élevés au cours de l'année. Par conséquent, je ne peux vraiment pas vous dire combien d'argent on a puisé dans le crédit 5 du CT; je peux vous dire, sénateur, que cette semaine il y restait environ 17 millions de dollars représentant non pas le total des engagements, mais ce qui reste d'argent non dépensé.

Le sénateur Stewart: Il m'est difficile de comprendre pourquoi vous ne pouvez pas nous donner un chiffre approximatif. De toute évidence, vous n'autorisez pas les ministères à assumer des obligations financières sans avoir une idée de leur ampleur. Vous avez dit qu'ils ont assumé les montants relatifs à la parité salariale en puisant dans leur budget normal, et qu'ils s'attendent à être remboursés, en quelque sorte, grâce au crédit 5, vers la fin du présent exercice financier.

[Text]

You must know to what extent they will be calling upon you.

Mr. Cappe: Indeed we do. We know roughly, not precisely, the extent to which they will be calling upon us, and that is the cumulative values of the pay equity payments respecting those groups that receive pay equity over the course of the balance of the year from the date the first payments were made.

Senator Stewart: And you have a figure for that, do you?

Mr. Cappe: We have a figure for that. That is approximately \$415 million. That is the amount we expect to access TB Vote 5 for.

You will recall, Mr. Chairman, that Senator Stewart pointed out at the last session that that amount was about the same as the amount we had topped up TB Vote 5 from its normal amount of \$360 million.

Senator Stewart: Does that mean there is \$360 million uncommitted?

Mr. Cappe: No, not at all. We have given access to TB Vote 5 for some of the estimates which we are now tabling before Parliament.

Senator Stewart: But when these estimates are passed the money will be refunded, in a sense.

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: So you will have \$360 million.

Mr. Cappe: Quite so.

Senator Stewart: And that amount will be uncommitted.

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: That is all I wanted to establish.

Mr. Cappe: That is intended to cover the normal pay list shortfalls which come in at the end of the year.

Senator Stewart: Can you give us a figure at this late date in the fiscal year for pay equity increases for this fiscal year, or is that the \$415 million figure?

Mr. Cappe: That is the amount we have set aside for payments this year.

Senator Stewart: And all of that will come out of Treasury Board Vote 5, directly or indirectly?

Mr. Cappe: That is right.

Senator Stewart: Late during the last calendar year, the government announced certain financial reductions in the operations of government. I believe that at the time those reductions were announced the specific ways in which the various departments and agencies would make the reductions had not been determined.

Are you now in a position to tell us how those reductions are to be achieved?

[Traduction]

Mais vous devez avoir une idée des montants qu'ils vous demanderont.

M. Cappe: Certainement. Nous avons une idée approximative de ce qu'ils vont nous demander, ce qui correspond à la valeur des versements relatifs à l'équité salariale effectués à l'égard des groupes qui reçoivent ces paiements au cours d'année.

Le sénateur Stewart: Et vous avez un chiffre à ce sujet, n'est-ce pas?

M. Cappe: Oui; nous parlons d'environ 415 millions de dollars que nous pensons prélever dans le crédit 5.

Monsieur le Président, vous vous souvenez que lors de la dernière réunion, le sénateur Stewart avait dit que ce montant était pratiquement le même que celui que nous avions ajouté au crédit 5, qui compte normalement 360 millions de dollars.

Le sénateur Stewart: Cela signifie-t-il que 360 millions de dollars n'ont pas été engagés?

M. Cappe: Pas du tout. Nous avons dit qu'il est possible d'avoir accès au crédit 5 du CT pour certaines des dépenses dont nous présentons actuellement le budget au Parlement.

Le sénateur Stewart: Et lorsque ces budgets seront adoptés, d'une certaine façon, cet argent sera remboursé.

M. Cappe: Oui.

Le sénateur Stewart: Vous aurez donc 360 millions de dollars.

M. Cappe: Exactement.

Le sénateur Stewart: Et cet argent ne sera pas engagé.

M. Cappe: C'est bien ça.

Le sénateur Stewart: C'est ce que je voulais savoir.

M. Cappe: Cet argent est censé combler les manques normaux, au titre des salaires, qui apparaissent à la fin de l'année.

Le sénateur Stewart: En cette période extrêmement avancée de l'année financière, pouvez-vous chiffrer les augmentations au titre de la parité salariale enregistrées au cours du présent exercice, ou est-ce qu'il s'agit des 415 millions de dollars dont il a été question?

M. Cappe: C'est le montant que nous avons mis de côté pour les paiements, cette année.

Le sénateur Stewart: Et tout cet argent proviendra directement ou indirectement du crédit 5 du Conseil du Trésor, n'est-ce pas?

M. Cappe: En effet.

Le sénateur Stewart: Vers la fin de l'année civile écoulée, le gouvernement a annoncé certaines réductions financières de ses opérations, sans préciser de quelle façon les ministères et organismes réduiraient leurs dépenses.

Êtes-vous en mesure de nous dire maintenant comment se feront ces économies?

[Text]

Mr. Cappe: Unfortunately I am not, senator. I should tell you that at the time the government decided to make those reductions, in order to find money for supplementary estimates largely related to the Gulf—

Senator Stewart: Would you explain what you mean by that comment?

Mr. Cappe: May I come back to that and finish my point?

Senator Stewart: Certainly.

Mr. Cappe: At that time ministers decided the money should come out of Standard Objects 1 through 9, which are the operating budgets of departments and largely in minor capital. So the reductions were not to involve capital, grants or contributions.

Following the principles of increased ministerial authority and accountability, it was decided not to prescribe where that money should come from, but, rather, let the managers manage and give the deputy ministers the discretion to decide where to find the required amount of money.

Indeed, when the Secretary of the Treasury Board wrote to the deputy ministers pursuant to the Treasury Board decision, he indicated that in the context of Public Service 2000 and increased ministerial accountability and authority, departments should not feel obliged to inform Treasury Board at the outset from where they would take the money, but that by the end of April Treasury Board would want accountability reports from each deputy minister respecting where the money came from.

While I am aware of where some departments have made reductions, simply because they have chosen to share that information with us, I do not have a complete accounting.

Senator Stewart: What is the total?

Mr. Cappe: The total is \$250 million out of operations of government and another \$100 million in grants and contributions that will be reprofiled—that is, brought forward in future years.

Senator Stewart: Put off for now, as we say in layman's language.

Mr. Cappe: Yes. To come back to me comment regarding financing operations in the Gulf. The import of that comment was merely to indicate that the fiscal framework was not going to be altered by the additional \$350 million which are in the Supplementary Estimates for the Department of National Defence, and which we discussed last evening, but rather that the fiscal framework, as outlined in the budget, and as revised by the Minister of Finance in his Edmonton speech of September 17, will be held intact. Therefore, we have said that there will be an increase in spending of \$350 million which goes beyond the reserves which the government budgeted for in February and thereby make that link notionally.

[Traduction]

M. Cappe: Malheureusement pas, sénateur. Il faudrait que je vous dise que le gouvernement avait décidé de faire ces économies afin de trouver de l'argent pour des dépenses supplémentaires concernant principalement la crise du Golfe...

Le sénateur Stewart: Pourriez-vous nous dire ce que vous entendez par là?

M. Cappe: Puis-je terminer ce que je voulais dire?

Le sénateur Stewart: Certainement.

M. Cappe: Les ministres avaient décidé que l'argent devrait provenir des articles courants 1 à 9, qui constituent les budgets de fonctionnement des ministères, et principalement des dépenses en capital mineures. Par conséquent, les réductions ne devaient pas concerner les dépenses en capital, les subventions ou les contributions.

En application des principes de la responsabilité accrue des ministères, il a été décidé de ne pas prescrire d'où devait provenir l'argent, afin de laisser les coudées franches aux gestionnaires tout en donnant aux sous-ministres le pouvoir de décider où trouver les sommes nécessaires.

C'est pourquoi, lorsque le Secrétaire du Conseil du Trésor a écrit aux sous-ministres, conformément à la décision de son organisme, il a dit que, compte tenu de Fonction publique 2000 et des responsabilités accrues des ministères, ceux-ci ne devraient pas se sentir obligés d'informer tout de suite le Conseil du Trésor de leurs sources de financement, mais que chaque sous-ministre devait lui faire un rapport à ce sujet au plus tard à la fin avril.

Je sais où certains ministères ont effectué des réductions, parce qu'ils nous en ont parlé, mais je n'ai pas de renseignements exhaustifs à ce sujet.

Le sénateur Stewart: Quel est le total?

M. Cappe: Le total représente 250 millions de dollars au titre des opérations du gouvernement et 100 millions de dollars au titre des subventions et contributions qui seront remises à plus tard.

Le sénateur Stewart: Elles sont donc suspendues pour l'instant, comme on dit couramment.

M. Cappe: C'est exact. Pour revenir à ce que je disais au sujet du financement des opérations du Golfe, je voulais simplement indiquer que le cadre budgétaire n'allait pas être modifié par les 350 millions de dollars supplémentaires qui se trouvent dans le budget des dépenses supplémentaires pour le ministère de la Défense nationale, dont nous avons discuté hier soir; dans ces conditions, le cadre budgétaire, figurant dans le Livre bleu, et révisé par le ministre des Finances dans le discours qu'il a prononcé à Edmonton le 17 septembre, restera intact. C'est pourquoi nous avons dit qu'il y aura une augmentation des dépenses de l'ordre de 350 millions de dollars, ce qui dépasse les réserves que le gouvernement avait prévues en février, et par conséquent nous établissons ce lien de façon théorique.

[Text]

Senator Stewart: So the fiscal framework would still be for a total expenditure of \$153 billion, respecting statutory and appropriations.

Mr. Cappe: That is right, although we always end up getting into difficulties in terms of whether one shows consolidated or not, and where the money comes from, but that is the same number as the \$147 million contained in the budget speech.

Senator Stewart: And that is \$147 million plus budgetary and Supplementary Estimates (A) and (B)?

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: On quite a different question, a question I asked in the Senate, and to which I received an indirect reply, let us take the present situation and let us say that, based on this set of Supplementary Estimates we have an Appropriation Act and eventually cheques will be issued. What are the intermediate steps; in other words, what authorizations are required to permit the signing of the cheques?

Mr. Cappe: Pursuant to the Financial Administration Act an officer has to sign that, indeed, funds exist for the making of the payment.

Senator Stewart: An officer of what?

Mr. Cappe: An officer of the responsible department.

Senator Stewart: So it is up to the individual departments to certify that an appropriation be made?

Mr. Cappe: For appropriation, that is correct.

Senator Stewart: Is that verified by anyone at the time, or do you wait for the Auditor General?

Mr. Cappe: As you know, each department has an internal audit organization, and when a department does its own auditing, or indeed when the Auditor General comes in, these are the kinds of things they look for—that is, whether or not the authorities have been met.

Further to that, the secretariat does review departmental spending and is always on the lookout for departments which have authorized spending for which they have no authority, although that does not happen very often.

The Financial Officer must authorize that funds exist for the making of the payment.

Senator Stewart: So there is a document which, I assume, is transmitted to Supply and Services when the requisition goes to Supply and Services for the preparation of the cheque?

Mr. Cappe: That is true.

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Le budget total des dépenses sera donc encore de 153 milliards de dollars pour les dépenses législatives et pour les crédits.

M. Cappe: C'est exact, bien que finalement, nous ayons toujours des difficultés à savoir s'il faut présenter ou non des états consolidés, et s'il faut indiquer l'origine des fonds, mais essentiellement, ce chiffre est le même que les 147 millions de dollars indiqués dans le discours sur le budget.

Le sénateur Stewart: Et il s'agit des 147 millions de dollars, plus les services votés et les dépenses supplémentaires?

M. Cappe: Oui.

Le sénateur Stewart: Je voudrais poser une question tout à fait différente, que j'ai d'ailleurs posée au Sénat et à laquelle on m'a répondu indirectement: prenons la situation actuelle et disons qu'à partir de ces budgets des dépenses supplémentaires nous avons une loi des subsides et que, finalement, des chèques sont émis. Quelles sont les étapes intermédiaires? En d'autres termes, quelles sont les autorisations requises pour autoriser la signature des chèques?

M. Cappe: Conformément à la Loi sur la gestion des finances publiques, un fonctionnaire doit attester que des fonds existent effectivement pour que ces paiements puissent être faits.

Le sénateur Stewart: Quel fonctionnaire?

M. Cappe: Un fonctionnaire du ministère responsable.

Le sénateur Stewart: Chaque ministère doit donc demander officiellement des crédits, est-ce bien cela?

M. Cappe: Oui, c'est exact.

Le sénateur Stewart: Quelqu'un vérifie-t-il les demandes, lorsqu'elles sont présentées, ou est-ce qu'il faut attendre que le vérificateur général les examine?

M. Cappe: Vous savez sans doute que chaque ministère possède un service interne de vérification, et lorsqu'il effectue sa propre vérification, et lorsque le vérificateur général intervient, ce sont les choses qu'ils examinent, à savoir si les autorisations ont été respectées ou non.

En outre, le secrétariat examine les dépenses des ministères, et il essaie constamment de déterminer lesquels se sont autorisés à tort certaines dépenses, encore que cela ne se produise pas très souvent.

L'agent financier doit attester que des fonds existent pour que des paiements puissent être faits.

Le sénateur Stewart: Et je présume donc qu'un document est transmis à Approvisionnements et Services lorsqu'ils doivent préparer un chèque.

M. Cappe: C'est exact.

[Text]

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: I now call upon Senator MacEachen.

Senator MacEachen: Can you shed some light on the concept of administrative cost to the government for the GST? What do you include in the term "the cost of administering the GST to the government"?

Mr. Cappe: Let me give a general answer and then ask Mr. Fulford to give more specific examples.

As I pointed out at the last session, the Auditor General indicated that the Department of National Revenue (Customs and Excise) should, indeed, prepare for the introduction of the goods and services tax, and in so doing not only Customs and Excise, but, indeed, other departments prepare such things as computer systems, the purchase of computer hardware, the leasing of facilities across the country, the fit up of those facilities, the hiring and training of staff and a number of other such activities allowing, as we have seen on the news over the past month or so, the Consumer Information Office to open with trained staff to answer calls from consumers.

Indeed, Mr. Jelinek opened the Tax Processing Centre in Ottawa with the media present showing the equipment that had been purchased and the way that the processing would be done.

Mr. Fulford can provide more specific information.

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Excise (Customs and Excise), Revenue Canada: Mr. Chairman, the ongoing administration of the GST, like any other tax, breaks down into a revenue accounting function which has all of the tax returns and keeps all of the books of accounts for each of the registrants in the system. It has a program for collecting outstanding taxes respecting arrears, a verification program for audits and for refund credits within the system, the processing of rebates to the registrants and rebates to municipalities, universities, schools and hospitals, as well as the provision of rulings and decisions to registrants and taxpayers in general, and the maintenance of an information program.

Those are the main elements in the ongoing administration of the tax.

Senator MacEachen: Payments to consumers are not included as part of the credits? They are not included as part of the cost of administration?

Mr. Fulford: The GST credits are a sort of social benefit plan that exists through the income tax system. Where we get involved with consumers would be in the rebates to visitors, or the tourist rebate program, under which visitors making purchases in Canada are entitled to a rebate of the GST.

Senator MacEachen: The additional amounts required in these Supplementary Estimates are basically administrative costs, then, is that right?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Je vous remercie, monsieur le président.

Le président: Je donne maintenant la parole au sénateur MacEachen.

Le sénateur MacEachen: Pouvez-vous nous expliquer ce que sont les coûts administratifs de la TPS pour le gouvernement? De quoi s'agit-il?

M. Cappe: Je vais vous répondre de façon générale puis je demanderais à M. Fulford de vous donner des exemples plus précis.

Comme je l'ai indiqué à la dernière réunion, le vérificateur général a dit que le ministère du Revenu national (Douanes et Accises) doit préparer la mise en place de la taxe sur les produits et services; d'autres ministères que celui-ci devront ainsi préparer les systèmes automatisés, l'achat des logiciels, la location d'installations partout dans le pays, l'embauchage et la formation du personnel, de même qu'un certain nombre d'autres activités dont les médias nous parlent d'ailleurs depuis un mois, pour que puisse s'ouvrir le Bureau d'information sur la TPS, doté d'un personnel bien formé pour répondre aux questions du public.

D'ailleurs, en présence des médias, M. Jelinek a inauguré à Ottawa le Centre de traitement de la TPS, il a montré l'équipement qui a été acheté et la façon dont le traitement se fera.

M. Fulford va vous donner des renseignements plus précis.

M. Richard Fulford (ministre-adjoint, Accises (Douanes et Accises), Revenu Canada): Monsieur le président, l'administration de la TPS, comme de tout autre taxe, comprend la comptabilité des recettes, qui consiste à tenir un répertoire de toutes les déclarations d'impôt et de toutes les écritures de chacune des personnes enregistrées dans le système. Il existe aussi un programme de perception de taxes à payer et des arriérés, ainsi qu'un programme de vérification et de remboursement de crédits, le versement des remboursements aux personnes enregistrées ainsi qu'aux municipalités, universités, écoles et hôpitaux; en outre les personnes enregistrées et les contribuables en général peuvent aussi obtenir des renseignements sur les différentes décisions prises, et il existe aussi un programme d'information.

Tels sont les principaux éléments de l'administration permanente de la taxe.

Le sénateur MacEachen: Les paiements aux consommateurs ne sont pas compris dans les crédits. Ne font-ils pas partie du coût d'administration?

M. Fulford: Les crédits au titre de la TPS constituent une sorte de programme d'avantages sociaux accordés par l'intermédiaire du système de l'impôt sur le revenu. Pour ce qui est des consommateurs, nous versons des remboursements aux visiteurs, ou aux touristes lorsqu'ils font au Canada des achats leur donnant droit à un remboursement de la TPS.

Le sénateur MacEachen: Les montants supplémentaires requis dans ce budget supplémentaire concernent donc essentiellement des coûts administratifs, n'est-ce pas?

[Text]

Mr. Fulford: The Supplementary Estimates that are before the committee now are for preparation. They essentially break down into the development of the systems that are required. This is a major development; \$110 million in these Supplementary Estimates have to do with the development of the systems that will be used to support the GST.

I must say that the systems development is a major project. We are talking about a program that will eventually handle ten million tax returns a year. It is probably the single largest systems development project undertaken by government, and in quite strict time frames.

Another major element within these Supplementary Estimates is made up of the programs that were developed to prepare business for the implementation of the GST: the information program, the pre-registration program; the advertising that was used to encourage businesses to pre-register for the GST and to take advantage of the information programs that were available through the department. Also included is the fitting up of 56 offices that were established throughout the year across the country to provide service to the business community.

These are the main areas within the \$203 million for Customs and Excise in the Supplementary Estimates. They are essentially for preparing ourselves and the taxpayers.

Mr. Cappe: This is quite an important point, if I may, Mr. Chairman. We have been quite scrupulous, frankly, in keeping these cost estimates to the preparation and planning, recognizing that at the time the Estimates were tabled the law had not yet received Royal Assent. Pursuant to the Speaker's Ruling going back to 1981, we would have been legislating through the Estimates—or, rather, we would have been spending money or asking Parliament to vote money for a program for which we had no statutory authority, if we had tabled Estimates that went beyond the preparation and planning.

Senator MacEachen: Have I missed something or are you saying that preparation and planning are not part of administration costs? Are they part of administration costs in your mind?

Mr. Cappe: Yes.

Senator MacEachen: Well, how have you been so far out in your projections on administration costs that you have come here with these Supplementary Estimates?

Mr. Cappe: If I may, I do not think we have been far out at all. Indeed, while you have asked whether these are part of administration costs, I should be more precise in indicating that they are part of the preparation and planning, getting ready for enforcing and administering the law. We cannot enforce and administer the law until the law has had Royal Assent and comes into force. Of course, it came into force January 1. It is not part of the ongoing administration of the

[Traduction]

M. Fulford: Le budget de dépenses supplémentaires dont est saisi le comité est actuellement en cours d'élaboration. Essentiellement, il servira à créer le système requis. C'est quelque chose de très important; dans ce budget des dépenses supplémentaires, 110 millions de dollars seront affectés à la mise en place de systèmes qui seront utilisés pour l'administration de la TPS.

Je dois dire que la création de systèmes constitue un très important projet. Nous parlons d'un programme qui permettra de gérer quelque 10 millions de déclarations d'impôts par an. C'est probablement le plus grand projet de création de systèmes jamais mis en place par le gouvernement, et cela dans des délais très serrés.

Un autre élément très important de ce budget des dépenses supplémentaires concerne les programmes qui ont été créés pour préparer les entreprises à la mise en place de la TPS. Il faut également inclure le programme d'information, le programme de pré-enregistrement, la publicité qui a été faite pour encourager les entreprises à s'enregistrer d'avance aux fins de la TPS pour bénéficier des programmes d'information mis à la disposition par le ministère. Cela comprend aussi l'aménagement des 56 bureaux qui ont été créés cette année partout dans le pays pour desservir les entreprises.

Ce sont là les principaux éléments de ce crédit de 203 millions de dollars pour Douanes et Accises dans le budget des dépenses supplémentaires. Il s'agit essentiellement de nous préparer et de préparer les contribuables.

M. Cappe: Permettez-moi de dire quelque chose de très important. Franchement, nous avons été très scrupuleux en limitant le budget des coûts à la préparation ainsi qu'à la planification, puisque nous savions que lorsque le budget avait été déposé, la Loi n'avait pas encore reçu la sanction royale. Conformément à la décision que le président de la Chambre avait prise en 1981, il aurait fallu prendre des mesures législatives pour faire adopter le budget, ou plutôt nous aurions dépensé de l'argent ou demandé au Parlement d'approuver des fonds pour un programme pour lequel nous n'avions pas d'autorisation législative si nous déposions un budget impliquant davantage que la préparation et la planification.

Le sénateur MacEachen: Est-ce que je ne vous ai pas bien suivi ou est-ce que vous dites que la préparation et la planification ne font pas partie des coûts administratifs? Font-ils partie de ces coûts, selon vous?

M. Cappe: Oui.

Le sénateur MacEachen: Il semble donc que vos projections au sujet des coûts administratifs étaient totalement à côté de la plaque, ce qui vous a forcés à vous rattraper dans le budget des dépenses supplémentaires que vous nous présentez?

M. Cappe: Permettez-moi de dire que selon moi, nous n'étions pas si à côté de la plaque que ça. Vous avez demandé si ces coûts font partie des coûts administratifs, et je voudrais préciser qu'ils font partie de la préparation et de la planification, puisqu'il a fallu se préparer à l'application et l'administration de la loi. Mais nous ne pouvons pas l'administrer tant qu'elle n'a pas eu la sanction royale. La loi est entrée en vigueur le 1^{er} janvier. Ces coûts ne font pas partie de l'adminis-

[Text]

law. In fact, most of these costs are one-time costs to set up and get ready for the implementation.

My earlier comment was with reference to your point about the payments in the GST credit, which are different. These are part of the process of getting ready for the administration, but these are not costs on the ongoing administration of the tax.

Senator MacEachen: So they are now not part of administration costs?

Mr. Cappe: Those are largely the one-time fit-up costs which are going into preparing for implementation of enforcement and administration.

Senator MacEachen: All right, but why did you not include those preparation estimates in your Main Estimates?

Mr. Cappe: Mr. Chairman, I would give the same answer as I gave yesterday about the precision with which we have spending Estimates. When we table Estimates, we try to have as clear an indication of what the money will be spent on before we ask Parliament to vote the money. Yesterday I made reference to a pig in a poke. It has not been the practice to table spending Estimates without knowing in some significant detail where the money will go.

Back in February, while there had been money in the final Supplementary Estimates in 1989-90, we did not have a sufficient degree of specificity to table spending estimates for 1990-91 at the time of the Main Estimates. Therefore, we waited until we had a degree of specificity so that the Treasury Board could approve the spending of that money on those activities, which did not happen until well into the fiscal year.

Senator MacEachen: You did not, then, foresee the necessity of expenditures on preparation and planning? Or you did not foresee the precise amounts? Which is it?

Mr. Cappe: In some respects it is neither, if I may, because it is that we did not foresee exactly what the money would be spent on. In the interests of prudence and probity we were not asking the Treasury Board, and subsequently Parliament, to approve the spending of the money until we had a clear indication of what the money would be spent on. We did have an estimate of how much it would cost—it was a very rough estimate—and we did anticipate that we would have to spend that money. We were not prepared to ask Parliament to vote the money and we were not prepared to ask the Treasury Board to approve the spending of it before we knew exactly what it would be spent on.

Mr. Fulford has referred to the design and construction of the systems, for instance. Until we were into this fiscal year, we did not have a clear appreciation of what the costs of building those systems would be. While we were indeed in the process of preparing, we waited until we had a greater degree of specificity.

[Traduction]

tration permanente de la loi, et la plupart ne sont engagés qu'une seule fois, à titre de préparation à la mise en œuvre de la loi.

Les observations de tout à l'heure confirment bien ce que vous avez dit au sujet des paiements des crédits de la TPS, ce qui n'est pas la même chose. Nous parlons maintenant des activités nécessaires afin de se préparer pour l'administration de la loi, mais ces coûts ne font pas partie de l'administration permanente de la taxe.

Le sénateur MacEachen: Ils ne font donc pas partie des coûts administratifs, n'est-ce pas?

M. Cappe: Dans l'ensemble, ces coûts ne se produisent qu'une seule fois pour se préparer à l'application et à l'administration de la loi.

Le sénateur MacEachen: Très bien, mais pourquoi n'avez-vous pas inclus ces postes de dépenses dans votre budget principal?

M. Cappe: Monsieur le président, je vous répondrai comme je l'ai fait hier au sujet de la précision avec laquelle nous établissons notre budget des dépenses. Lorsque nous déposons notre budget, nous essayons d'avoir une idée très claire de l'utilisation de l'argent avant de demander son approbation au Parlement. Hier j'ai parlé de ceux qui achètent un chat en poche. Nous n'avons jamais déposé des budgets sans savoir de façon très précise à quoi servira l'argent.

En février, alors qu'il y avait de l'argent dans le budget des dépenses supplémentaires définitif de 1989-1990, nous n'avions pas une idée suffisamment précise de nos besoins pour déposer notre budget des dépenses pour 1990-1991 en même temps que le budget principal. Par conséquent, nous avons attendu d'avoir une idée plus précise de nos activités, afin que le Conseil du Trésor puisse approuver l'affectation des crédits, ce qui ne s'est fait que très tard dans l'année financière.

Le sénateur MacEachen: Vous n'avez donc pas prévu la nécessité de faire des dépenses pour la préparation et la planification de la TPS puisque vous n'en avez pas prévu les montants précis?

M. Cappe: Il s'agit d'autre chose: nous n'avions pas prévu exactement ce pourquoi l'argent serait dépensé. Par prudence et par probité, nous n'avons pas demandé au Conseil du Trésor, et par la suite au Parlement, d'approuver les crédits tant que nous ne savions pas de façon précise ce que nous en ferions. Nous avions une idée très approximative des coûts, et nous avions prévu qu'il nous faudrait dépenser cet argent. Nous nous n'étions pas disposés à demander au Parlement de voter des crédits, pas plus que nous étions disposés à demander au Conseil du Trésor d'en approuver la dépense avant de savoir exactement à quoi nous la consacrerions.

M. Fulford a parlé de la conception et de l'élaboration de systèmes, par exemple. Avant d'entamer cet exercice, nous n'avions pas une idée précise de ce que coûterait ces systèmes. Nous étions en train de les préparer, mais nous avons attendu d'avoir une idée beaucoup plus précise de leurs coûts.

[Text]

Senator MacEachen: Mr. Fulford was quite precise in indicating the categories in which the expenditures are to take place. They seem rather obvious.

Mr. Cappe: Quite so.

Senator MacEachen: But they were not obvious when the Main Estimates were being prepared?

Mr. Cappe: By category those activities would have been obvious. Indeed, they would have been obvious earlier on. I think that the interests of accountability, both to the Treasury Board and to Parliament, would indicate that we would want to have a fairly clear indication of what the totals would be and on what they would be spent. Indeed, we had an officer of the Treasury Board's Secretariat working closely with an officer of the Department of National Revenue, Customs and Excise and other departments in developing those Estimates. Therefore, the six spending estimates touching the GST, which are in the Supplementary Estimates (B), were the result of a lot of work carried out by Treasury Board analysts as well as the financial and program analysts in the department. Those were not dealt with by the Treasury Board until after this fiscal year had actually begun, well after the preparation of the Main Estimates.

Senator MacEachen: If I may, I will move to another aspect of this. What is the cost of the centre in Summerside? What has been spent on it? What is the projected future expenditure that will be necessary so that that centre will be a functioning one?

Mr. Cappe: There are no moneys in Supplementary Estimates (B) as tabled in Parliament for the centre in Summerside. Spending for Summerside will be provided for in final Supplementary Estimates. There is nothing in these Supplementary Estimates that touches Summerside.

Senator MacEachen: What has been spent to date, quite apart from what is in here?

Mr. Cappe: I am afraid that I do not have the answer to that question.

Senator MacEachen: But you are proposing in the next Supplementary Estimates to include sums for Summerside?

Mr. Cappe: Assuming that there will have been some spending on Summerside, yes.

Senator MacEachen: Has there been any spending to date?

Mr. Fulford: There has been a minimal amount of spending to date. A site has been selected. There has been some travel. Our own people have been to Summerside to examine the sites, to talk to the local people and to the employees of National Defence. Some expenditures have been made in that way, but not in terms of any actual construction or contracts. No contracts have been let, to my knowledge. At this point it is a matter of planning the processing centre. It is in the very general design stage right now.

Senator MacEachen: You have no idea when the construction will begin, or anything of that kind, I take it?

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: M. Fulford a été très précis en ajoutant dans quelle catégorie les dépenses vont se situer. Cela semble tout à fait évident.

M. Cappe: En effet.

Le sénateur MacEachen: N'était-ce pas évident lorsque le budget des dépenses principales était en cours d'élaboration?

M. Cappe: Par catégorie, ces activités auraient été évidentes, et elles l'ont d'ailleurs été par la suite. Notre responsabilité envers le Conseil du Trésor et le Parlement exige que nous ayons une idée très précise des totaux et de l'affectation des fonds. D'ailleurs, un fonctionnaire du secrétariat du Conseil du Trésor travaillait étroitement avec un fonctionnaire du ministère du Revenu national, de Douanes et Accises et d'autres ministères pour élaborer ce budget des dépenses. Par conséquent, les six postes de dépenses concernant la TPS, qui figurent dans le budget des dépenses supplémentaires sont résultat d'énormément de travail effectué aussi bien par des analystes du Conseil du Trésor que par des analystes des finances et des programmes du ministère. Le Conseil du Trésor ne s'en est occupé qu'après le début de cet exercice financier, bien après la préparation du budget des dépenses principales.

Le sénateur MacEachen: Laissez-moi passer à autre chose. Combien coûte le centre de Summerside? Combien a-t-on dépensé à ce jour? Que prévoit-on de dépenser pour rendre le centre fonctionnel?

M. Cappe: Le budget des dépenses supplémentaires déposé au Parlement ne prévoit rien pour le centre de Summerside. Pour cela, il faudra attendre le dépôt du dernier budget supplémentaire. Il n'y a rien, dans celui qui nous occupe aujourd'hui, qui touche Summerside.

Le sénateur MacEachen: D'accord, mais combien a-t-on dépensé jusqu'à maintenant?

M. Cappe: Je crains de ne pouvoir vous répondre.

Le sénateur MacEachen: Mais vous vous proposez d'inclure des prévisions pour Summerside dans le prochain budget des dépenses supplémentaires?

M. Cappe: S'il y a des dépenses, oui.

Le sénateur MacEachen: Mais a-t-on déjà effectué des dépenses?

M. Fulford: Oui, de façon minime. On a choisi un endroit, et il y a bien eu quelques déplacements. Nos agents sont allés à Summerside pour visiter les lieux, pour rencontrer les gens de l'endroit et pour parler aux employés de la Défense nationale. Voilà pour les quelques dépenses déjà courues, mais il ne s'agit ni de contrat ni de construction à proprement parler. Que je sache, aucun contrat n'a encore été accordé. Pour l'instant, on en est encore à la planification du centre de traitement; on en est encore à l'étape de la conception.

Le sénateur MacEachen: Si je comprends bien, vous ne savez pas quand commencera la construction?

[Text]

Mr. Fulford: The target is to begin the process of staffing and moving the processing centre from Ottawa to Summerside in December 1992.

Senator MacEachen: Are there any second thoughts about moving the centre to Summerside?

Mr. Fulford: Not that I am aware of.

Mr. Cappe: The government has announced the site.

Senator MacEachen: Yes, I know, but I have known governments to make further announcements, particularly on decentralization programs. I can think of a number of painful reminders where, in the past, decentralization was announced and then cancelled—mainly by the Treasury Board, not the officials, of course.

At any rate, how much have you spent on advertising? I suppose you call it "consumer information", the more elegant description, do you? Are they both the same or are they different? What have you spent to date? What is your future outlay in that regard?

Mr. Cappe: If I may, I will make a general comment. I think Senator MacEachen has made an important point. I think that a lot of the money spent on what the government calls "communications" is not paid media advertising. A lot of it is significant provision of information to taxpayers, be they consumers or businesses, and a lot of money goes into the preparation of documents such as this one, which contains information on the goods and services tax for grocery and convenience store operators. It is produced by National Revenue (Customs and Excise). There is another document for each of the major sectors of the economy. This is so that all taxpayers can inform themselves of what they will be doing in the course of the implementation of the tax. The other element of it is that a lot of information provision has gone into the Consumer Information Office—indeed, \$19 million here—as well as other places. I wanted to emphasize the point that you were making. Mr. Fulford can give you more on Customs and Excise.

Mr. Fulford: Customs and Excise did some media advertising. All our advertising was directed to the business community in terms of encouraging pre-registration and advising them of the availability of these publications and of the other programs that we had to assist the business community to prepare for the tax. To date Customs and Excise has spent \$9.5 million on media advertising.

Senator MacEachen: Is that the sole amount spent by the government as a whole? You have \$9.5 million. What are the other outlets for media advertising?

Mr. Robert Parkins, Chairperson, GST Communications Group, Department of Finance: The Department of Finance's figure in these estimates is \$14.3 million. It was identified in four different allocations: an additional \$2.5 million in fiscal year 1990-91; and three subsequent supplementary requisitions, in the amounts of \$5.8 million, \$5.4 million and \$3.9 million respectively, to carry out assorted programs in connec-

[Traduction]

M. Fulford: Nous prévoyons commencer la dotation et le déménagement du centre de traitement d'Ottawa à Summerside en décembre 1992.

Le sénateur MacEachen: A-t-on songé à revenir sur la décision du déménagement?

M. Fulford: Pas que je sache.

M. Cappe: Le gouvernement a déjà annoncé où se trouverait le centre.

Le sénateur MacEachen: Je sais, mais je connais des gouvernements qui sont revenus sur leurs promesses de décentraliser certains programmes. Ce ne sont pas de bons souvenirs, mais je me rappelle que le Conseil du Trésor—pas les fonctionnaires, bien sûr—après avoir annoncé une décentralisation, est revenu sur sa décision.

Quoi qu'il en soit, combien avez-vous dépensé en publicité? Je suppose qu'il faudrait plutôt parler d'information aux consommateurs, n'est-ce pas? Est-ce vraiment la même chose ou non? Quelles sont les dépenses que vous prévoyez dans ce domaine?

M. Cappe: D'abord une observation générale. Le sénateur fait une remarque importante. Ce que le gouvernement dépense en grande partie en communication n'a rien à voir avec de la publicité qu'il achète dans les médias. Il s'agit surtout d'information dispensée aux contribuables, consommateurs ou entreprises, et aussi de préparation de documents tels que celui-ci qui contient de l'information sur la TPS, information destinée aux épiceries et aux dépanneurs. Celui-ci, par exemple, a été préparé par Revenu national (Douanes et Accises). Il existe d'autres documents de ce genre pour chacun des grands secteurs de l'économie. Ces documents permettent à tous les cotribuables d'être informés et de savoir comment ils peuvent percevoir la taxe. En outre, le volet information comprend aussi les 19 millions de dollars qui ont été consacrés au Bureau d'information aux consommateurs, notamment. Voilà pour l'explication que je voulais donner, et maintenant, M. Fulford pour vous parler plus longuement des Douanes et Accises.

M. Fulford: Les Douanes et Accises ont également fait de la publicité dans les médias. Toute notre publicité était destinée aux gens d'affaires, car nous les avons encouragés à s'inscrire à l'avance, nous les avons mis au courant de toutes les publications qui étaient disponibles et les avons informés des autres programmes mis sur pied pour aider les gens d'affaires à percevoir la taxe. Douanes et Accises ont déjà dépensé 9,5 millions de dollars en publicité dans les médias.

Le sénateur MacEachen: Cette somme de 9,5 millions de dollars, est-ce tout ce qu'a dépensé le gouvernement en publicité? N'a-t-il rien dépensé d'autre?

M. Robert Parkins, président, TPS, Groupe des communications, ministère des Finances: Dans les prévisions du ministère des Finances, la somme est de 14,3 millions de dollars qui ont été répartis dans quatre postes: d'abord, 2,5 millions de dollars de plus pour l'exercice 1990-91; puis trois demandes supplémentaires de 5,8, 5,4 et 3,9 millions de dollars respectivement, destinés à mettre en vigueur divers programmes asso-

[Text]

tion with the GST. That is separate, though, from what Mr. Fulford was discussing a moment ago.

Senator MacEachen: Does that cover the whole range of advertising by the government?

Mr. Parkins: To date; yes, sir.

Senator MacEachen: This is for the Department of Finance and the Department of Revenue?

Mr. Cappe: No. Again, I want to be careful to distinguish between advertising and communications. Revenue Canada Taxation has sent information out to taxpayers as well. We tend to throw those two departments together, but that is not paid media advertising in the same sense.

The three major purchasers of advertising would be the Department of Finance, Customs and Excise and the Consumer Information Office.

Senator MacEachen: Mr. Chairman, I have more questions, but perhaps some other committee member wishes to ask the officials some questions now.

The Chairman: I should like to ask one question that is technical. Eventually you will draw up your statement of revenues and expenditures and your balance sheet to ensure that the people of Canada know everything that has occurred with our finances. First, how will you show the reimbursement to the consumers? Secondly, how will you show the reimbursement to other corporations or municipalities, and so on? You have two types of reimbursements.

Mr. Cappe: The GST credit is done, as the Minister of National Revenue characterized it, as a social payment and is done through the personal income tax system. The rebates that go out under the goods and services tax itself would be shown netted for the net revenue accrued to the government. So it would not show all the flows in and out, because those flows depend on the nature of the relationships between the corporate entities.

The Chairman: Do you mean that the amount shown will be a net amount—that is, the amount received less the amount disbursed? We will not know how much has been disbursed if you show a net amount. I may not have understood what you said.

Mr. Fulford: The multi-stage aspects of the tax work on the principle that people get an input tax credit. So that the amount that each vendor would remit is the difference between the GST collectible on all their sales, minus the GST that they themselves paid on all their purchases. In the business community what is remitted is a net between their credits and their liabilities. Municipalities, universities, schools and hospitals are entitled to a rebate based on a percentage of all their purchases. In other words, the municipalities get a certain percentage—that is, a set percentage—of all the GST that they pay out. The same is true for certain non-profit organizations.

With respect to the municipalities, universities, schools and hospitals, they can either claim this rebate as a cheque from

[Traduction]

ciés à la TPS. Mais ces sommes sont distinctes de celles dont parlait M. Fulford.

Le sénateur MacEachen: Cela couvre-t-il toutes les différentes méthodes publicitaires du gouvernement?

M. Parkins: Oui, jusqu'à maintenant.

Le sénateur MacEachen: Pour les ministères des Finances et du Revenu?

M. Cappe: Non. Je répète qu'il faut prendre soin de faire la distinction entre publicité et communication. Le ministère du Revenu, Impôt, a également envoyé de l'information à ce sujet à tous les contribuables. On a tendance à mettre les deux ministères dans le même panier, mais ils n'entendent pas de la même façon l'expression «publicité dans les médias».

Les trois grands acheteurs de publicité sont le ministère des Finances, celui des Douanes et Accises puis le Bureau d'information aux consommateurs.

Le sénateur MacEachen: Monsieur le président, j'aurais d'autres questions à poser, mais il se peut que d'autres membres du comité en aient aussi.

Le président: J'aurais, quant à moi, une question technique. Je suppose que vous finirez bien par dresser l'état de vos revenus et dépenses et votre bilan pour que les Canadiens sachent ce qu'il est advenu de nos finances. Comment allez-vous montrer combien vous allez rembourser, tout d'abord aux consommateurs, puis, ensuite, aux autres sociétés ou aux municipalités, par exemple? Ce sont deux remboursements distincts.

M. Cappe: Comme l'a expliqué le Ministre du Revenu national, le crédit pour la TPS est considéré comme un avantage social versé par l'entremise de l'impôt personnel. Quant aux remboursements, c'est le montant net qui sera inscrit en regard des produits nets à recevoir par le gouvernement. Le bilan ne montrerait donc pas toute la succession des transactions, puisqu'elles dépendent de la nature des liens qui existent entre les diverses entités corporatives.

Le président: Entendez-vous par là que les sommes inscrites seront nettes et qu'elles représenteront le total perçu moins le total remboursé? Ce sera impossible si on n'inscrit que le montant net, mais je vous ai peut-être mal compris.

M. Fulford: Si la taxe est multi-stade, c'est justement parce que les contribuables peuvent obtenir un crédit pour taxe sur intrants. Par conséquent, ce que les vendeurs doivent envoyer au gouvernement, c'est la différence entre la TPS qu'ils perçoivent sur toutes leurs ventes, moins celle qu'ils ont payée eux-mêmes sur tous leurs achats. Quant aux gens d'affaires, ce qu'ils envoient au gouvernement, c'est la différence nette entre leur crédit et leur dette. Les municipalités, universités, écoles et hôpitaux ont droit à un remboursement qui représente un pourcentage de tous leurs achats. Autrement dit, les municipalités ont droit à un remboursement d'une partie de la TPS qu'elles doivent déboursier. Idem pour certains organismes à but non lucratif.

Les municipalités, universités, écoles et hôpitaux peuvent soit réclamer le remboursement sous forme d'un chèque gou-

[Text]

the government and an independent claim—in which case there would be a record of how much was expended on these—or they may use those entitlements as an offset to other GST liabilities that they may have in respect to commercial activities. In either case the number would be discernible, but it is an integral part of the multi-stage aspects of the tax. It results in a net revenue figure for the government.

The Chairman: So that we will never know exactly how much the GST has given to the government. We will know the net amount, but it is hard to figure out how much that 7 per cent gives to the government. Apparently we are planning on \$21 billion, or something like that, but will we get those figures somewhere?

Mr. Fulford: When they say that the revenue figure of GST will produce \$20 billion, it is a net figure. The flow of input tax credits will have already occurred in that calculation. The net revenue would be the figure that it produces in terms of planning for revenues for the government.

Senator MacEachen: I wanted to ask some factual questions for information.

The government did project that there would be a one-time inflationary impact of 1.25 percent of the GST. I understand that new studies were conducted prior to the new year suggesting that the original forecast of 1.25 percent is low. What are the recent estimates of the Department of Finance concerning the inflationary rate for 1991 generally? What is the general inflation rate for 1991? Has the GST been included in that? What is the percentage impact now?

Mr. Cappe: The latest projections from the Department of Finance are those made by the Minister of Finance on September 17 when he spoke to the Edmonton Chamber of Commerce. I believe Senator MacEachen has characterized those projections correctly. On the other hand, as with all these kinds of estimates there are people who think that 1.25 percent is high and there are some who think that it is low. My understanding is that some studies have suggested that the tax would not have that high of an impact on the CPI.

Another element of the senator's question is a distinction which economists make between relative prices and the general level of prices. While the GST will have a once-and-for-all impact, it is not expected that it will have a continuing impact. So that the adjustment in CPI is a one-time adjustment.

Senator MacEachen: Perhaps you missed my question. Have there been any new studies conducted within the government suggesting, now, that the 1.25 percent is a low estimate as to the inflationary impact of the GST?

Mr. Cappe: Not that I am aware of.

Senator MacEachen: Could you try to find that out for us?

Mr. Cappe: The Department of Finance continually does revisions and scenarios on its economic forecasting. The latest statement of its expectation is still contained in the September 17th speech. But we can make enquiries for you.

[Traduction]

vernemental qui leur est versé de façon ponctuelle—le cas échéant, il faudrait alors fournir les pièces justificatives—soit utiliser le remboursement auquel ils ont droit pour diminuer le montant de TPS qu'ils auraient à déboursier pour leurs activités commerciales. Dans les deux cas, le montant doit pouvoir être perceptible, mais c'est ce qui explique que la taxe est une structure multi-stade. Elle se traduit par des revenus nets pour le gouvernement.

Le président: Mais nous ne saurons jamais exactement combien la TPS rapporte au gouvernement. Celui-ci brandira un chiffre net, mais il sera quasi impossible de savoir exactement combien les 7 pour cent lui auront rapporté. On a bien prévu des recettes de quelque 21 milliards, ou quelque chose comme ça, mais où verra-t-on ces chiffres?

M. Fulford: Lorsque l'on dit que la TPS rapportera 20 milliards de dollars, c'est un chiffre net qui comprendra déjà tous les crédits pour taxe sur intrants. Quant au revenu net, c'est ce que le gouvernement prévoit comme revenu.

Le sénateur MacEachen: J'avais quelques questions bien précises à poser.

Le gouvernement avait bien prévu que la TPS aurait pour conséquence une inflation ponctuelle de 1,25 pour cent. Je crois que de nouvelles études l'année dernière ont laissé entendre que cette prévision était trop modeste. Quels sont les derniers chiffres en date prévus par le ministère des Finances en ce qui concerne le taux d'inflation de 1991! A-t-on inclus la TPS? Qu'aura-t-elle comme effet inflationniste?

M. Cappe: Les derniers chiffres sont ceux qu'a donnés le Ministre des Finances le 17 septembre dernier, à la Chambre de commerce d'Edmonton. Je crois que se sont ceux qu'a donnés le sénateur MacEachen. Mais par ailleurs, il se passe ce qui se passe toujours lorsque l'on fait des projections: 1,25 pour cent semble très élevé pour certains et trop faible pour d'autres. D'après certaines études, la taxe ne devrait pas faire grimper autant l'IPC.

Pour répondre encore à la question, il faut mettre en lumière la distinction que font les économistes entre les prix relatifs et le niveau général des prix. Même si la TPS aura un effet ponctuel, il ne sera que ponctuel et ne se fera pas sentir indéfiniment. Par conséquent, l'IPC se rajustera lui aussi de façon ponctuelle.

Le sénateur MacEachen: Vous m'avez peut-être mal compris. Le gouvernement a-t-il mené d'autres études qui pourraient laisser entendre que la projection d'une augmentation de 1,25 pour cent de l'inflation due à la TPS est trop modeste?

M. Cappe: Pas que je sache.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous aller aux renseignements?

M. Cappe: Le ministère des Finances révisé en permanence ses prévisions économiques. Ses dernières révisions et projections sont celles du discours du 17 septembre. Mais je peux en effet aller aux renseignements.

[Text]

Senator MacEachen: You will recheck that for us?

Mr. Cappe: Yes.

Senator MacEachen: What about the general inflation level for 1991? Are there any new studies in the department suggesting that the inflation level may go as high as 7 percent, for example, or 6 percent?

Mr. Cappe: I know quite well that the Minister of Finance will deal with that in his budget. It would be presumptuous and inappropriate for me to comment on that.

Senator MacEachen: Perhaps you could let us know whether there have been new studies done on the inflationary impact of the GST recently—that is, before the new year—and whether the Department of Finance has a new figure for the inflation rate for 1991.

Concerning the manufacturers' sales tax, the assumption has been made by the government that 100 percent of the manufacturers' sales tax savings will be passed on to the consumer. Recently, there have been considerable reports that that is not taking place. Has the department any view on that? Is it still holding to the view that 100 percent of the savings is being passed on to the consumer?

Mr. Fulford: Generally, I hold that view. There has been lots of evidence of the pattern of savings. We have seen advertisements, around January 1, in which companies announced that the old tax would be passed on and is being passed on. I have seen ads of companies, even before January 1 that provided guarantees to the extent that the prices before 1991 were impacted by the reduction in manufacturers' sales tax they, too, would be passed on.

A lot has to do with the competitive position. It is competition that forces the merchants to pass on the benefits to consumers. They cannot get away with charging extra. If their neighbour down the street is passing 100 percent savings to the consumer, then they have to do it too. Competitive forces are playing a big part in that.

The Chairman: Will those rebates to the consumers be monitored by the government?

Mr. Cappe: The Consumer Information Office is following up on complaints that people have regarding the places where adjustments have not taken place.

Senator MacDonald: You have identified five major departments for the purposes of these Estimates. There are perhaps 200 agencies and departments in the government, and every one of these agencies and departments has to bear an administrative load. Let us take the Department of National Health and Welfare as an example. There is a matter of contributions, grants, employee benefits, and so on. Is there any idea how much the GST is costing, and where would that be reflected? There is some department that now has a new department that is going to handle only the GST. Do we not have to assume that?

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Vous allez vérifier?

M. Cappe: Oui.

Le sénateur MacEachen: Passons maintenant au niveau d'inflation générale pour 1991. Le ministère a-t-il fait mener de nouvelles études qui concluraient que l'inflation pourrait grimper jusqu'à 7 pour-cent, ou 6 pour-cent, par exemple?

M. Cappe: Je sais fort bien que le Ministre des Finances en traitera dans son budget, et il serait présomptueux de ma part, voire déplacé, d'en parler.

Le sénateur MacEachen: Bien. Mais vous pourriez peut-être nous dire si l'on a effectué de nouvelles études sur l'effet inflationniste de la TPS—et je parle d'études qui auraient été effectuées à la toute fin de l'année—et si le ministère des Finances a un nouveau taux d'inflation à nous proposer pour 1991.

En ce qui concerne la taxe sur les ventes des fabricants, le gouvernement prend pour acquis que les épargnes effectuées par le remboursement de la taxe sur les ventes des fabricants seront transmises intégralement aux consommateurs. Or, on a beaucoup fait état récemment d'entorses à ce principe. Qu'en dit votre ministère? Est-ce qu'il continue à être convaincu que le remboursement sera transmis intégralement aux consommateurs?

M. Fulford: Personnellement, c'est ce que je pense. On a d'ailleurs vu beaucoup d'épargnes annoncées. On a vu des entreprises annoncer vers le 1^{er} janvier et à grand renfort de publicité qu'elles feraient profiter le consommateur du remboursement de cette vieille taxe. Même avant le 1^{er} janvier, j'ai vu des annonces dans lesquelles les compagnies faisaient savoir qu'elles garantissaient que leurs prix d'avant 1991 seraient rabaissés à cause de l'élimination de la taxe sur les ventes des fabricants.

Tout cela dépend beaucoup de la concurrence que se livrent les marchands qui, s'ils veulent garder leur position par rapport aux autres, sont obligés de faire profiter le consommateur de ce remboursement. En effet, ils ne peuvent pas s'en tirer en faisant payer plus cher aux consommateurs. Autrement dit, si leur concurrent d'en face fait le rabais intégral à ces clients, ils se voient obligés de faire de même, à cause du jeu de la concurrence.

Le président: Mais est-ce que le gouvernement vérifie que les rabais sont bien transmis aux consommateurs?

M. Cappe: Le Bureau d'information aux consommateurs reçoit les plaintes de ceux qui affirment ne pas avoir profité du rajustement.

Le sénateur MacDonald: Dans le cadre de ces prévisions budgétaires, vous avez identifié cinq grands ministères. Or il existe quelque deux cent organismes et ministères au gouvernement qui, chacun, doivent assumer un fardeau administratif. Prenons, par exemple, le ministère de la Santé nationale et du Bien-être social. Il doit gérer des contributions, des subventions, des prestations aux employés, et ainsi de suite. A-t-on une idée de ce que représente la TPS et comment cela va se traduire? Ce ministère a dû créer une section spéciale dont le rôle est de s'occuper de la TPS. Ce coût supplémentaire ne doit-il pas aussi être supporté?

[Text]

Mr. Cappe: It is largely the Department of Customs and Excise.

Senator MacDonald: I do not mean that. There is someone at the Department of Health and Welfare who is doing nothing but GST work. There must be an administrative cost to every department and agency.

Mr. Cappe: Of the GST?

Senator MacDonald: Because of the GST.

Mr. Cappe: Let me tell you how we are handling the accounts of departments in terms of how the government will pay the GST. We are not asking departments to pay the GST out of their main appropriations but, rather, we are taking it out of the central fund.

When a financial officer in a department receives a bill for goods and services which has the price of the goods and services on it and the GST component, the price of the goods and services comes out of that department's appropriations. Then the GST element comes out of a central fund administered by the Department of Supply and Services pursuant to a decision of the Treasury Board under the Comptroller General's advice. That centralizes the administration of the GST in order to minimize its cost. There are not a number of officials in every department who have to worry about paying the GST on their goods and services.

Senator MacDonald: If there was only one extra person and computer in every agency, then I suppose it would be negligible.

Mr. Cappe: I do not think it is that large. In centralizing it, the Department of Supply and Services has been able to change the accounting system that the government uses and, therefore, avoid having every financial unit in every department change the way they operate. Presumably that is the way many corporations are doing it as well.

Senator MacEachen: I should like to deal again with the inflationary impact of the GST. We have heard from Mr. Parkins that, in his view, 100 per cent of the manufacturers' sales tax is being passed through. I should like to know whether the government has made any estimates as to the inflationary impact of the GST if, say, 60 per cent or 70 per cent of the savings are passed through. That is a factual question.

Mr. Cappe: I am not aware of it, senator, but I imagine that the department, in doing its analyses, carries out sensitivity analyses. Indeed, that is the nature of what was reported in the budget. There were sensitivity analyses provided, although not necessarily of the goods and services tax.

Senator MacEachen: Can we find out whether any estimates have been made by the government as to the pass-through or the inflationary impact, depending upon various levels of the pass-through?

Mr. Cappe: We can find out.

Senator MacEachen: Thank you. We have been talking about the cost to the government of administering the GST.

[Traduction]

M. Cappe: Cela relève surtout du ministère des Douanes et Accises.

Le sénateur MacDonald: Ce n'est pas ce que j'ai voulu dire. Il y a une équipe au ministère de la Santé et du Bien-être dont la tâche sera uniquement d'administrer la TPS. Ce fardeau représente un coût administratif pour chaque ministère et organisme.

M. Cappe: Vous parlez de la TPS?

Le sénateur MacDonald: À cause de la TPS.

M. Cappe: Laissez-moi vous expliquer comment fonctionnent les comptes des ministères pour que vous compreniez comment le gouvernement paye la TPS. Nous ne demandons pas aux ministères de payer la TPS à même les crédits qui leur sont attribués, puisqu'elle est prélevée plutôt sur un fonds central.

Lorsque l'agent ministériel des finances reçoit une facture pour l'achat de biens et services qui comprend la TPS, le prix de base de ces biens et services est prélevé à même les crédits votés du ministère. Puis, la portion TPS provient d'un fonds central administré par le ministère des Approvisionnements et Services, comme le prévoit une décision du Conseil du Trésor, conformément à un avis du contrôleur général. En centralisant ainsi l'administration de la TPS, on en minimise le coût. De plus, on n'oblige pas plusieurs agents dans chaque ministère à s'occuper d'administration de la TPS pour tous les achats de biens et services.

Le sénateur MacDonald: S'il ne s'agissait que d'une personne et d'un ordinateur de plus dans chaque boîte, je suppose que le coût serait en effet négligeable.

M. Cappe: Mais je ne crois pas qu'il soit si élevé que cela. Grâce à cette centralisation, le ministère des Approvisionnements et Services a pu modifier la comptabilité du gouvernement et, par conséquent, éviter d'avoir à obliger chaque direction des finances de chaque ministère à s'ajuster en conséquence. Je suppose que c'est ce que font aussi plusieurs grandes compagnies.

Le sénateur MacEachen: Je voudrais revenir à l'effet inflationniste qu'aura la TPS. D'après M. Parkins, le remboursement de la taxe sur les ventes des fabricants est transmis intégralement jusqu'aux consommateurs. Le gouvernement s'est-il demandé quel sera l'effet inflationniste de la TPS si seulement 60 à 70 p. 100 est transmis aux consommateurs? Voilà une question très pratique.

M. Cappe: À vrai dire, je n'en sais rien, mais je suppose, monsieur le sénateur, que les ministères effectuent certaines analyses de seuil. D'ailleurs, c'est ce qu'explique le budget. Il y a eu des analyses de seuil, mais qui ne portaient pas nécessairement sur la TPS.

Le sénateur MacEachen: Peut-on savoir si le gouvernement a étudié divers scénarios de l'effet inflationniste, selon que le remboursement est transmis intégralement ou non?

M. Cappe: Je peux me renseigner.

Le sénateur MacEachen: Merci. On a bien parlé de ce qu'il en coûterait au gouvernement d'administrer la TPS. Mais que

[Text]

What about the cost to the business community—the small, medium and large businesses? I am told that it is stated that in the United Kingdom the cost to business of administering the VAT is three times the cost of that to the government. This is an additional administration cost, and I should like to know whether this aspect has been factored into the inflationary impact of the GST.

Mr. Fulford: I have no calculations on the actual cost to the business community of administering the GST. It certainly is another cost of doing business. For many it will be new; for others it will be a replacement to the cost they had for the old MST.

Senator MacEachen: Has the government estimated the administrative cost to business? If so, has it factored those costs into the inflationary impact of the GST? If it has, it will be interesting to know. If it has not, it will be interesting to know why not.

Mr. Cappe: In coming here to deal with the Estimates of the government's spending, we did not come prepared to answer those kinds of questions. I apologize that we do not have the answer to that question.

Senator MacEachen: We should like to have the answers by next week.

Mr. Cappe: I am sure we can get you the answers this week.

Senator MacEachen: We are dealing with the appropriation bill, so we would like those answers. Have there been any studies on the difference in compliance costs between large and small businesses? For example, is it true that proportionally the costs to small business could be 20 to 40 per cent greater than the costs to large businesses? I should like to know what studies, if any, have been undertaken and what have they revealed on this subject?

Mr. Fulford: I am not aware of any specific studies that have made comparisons between the actual costs of GST administration to small business and large business. The type of business involved would be very much a factor. For the vast majority of businesses, there are no exemptions with which to contend. They are in a situation where virtually all their sales of goods and services are subject to tax and all their purchases are subject to GST and are input tax credits.

As I once heard Mr. Blenkarn say, it is a matter of keeping two shoe boxes; one shoebox with all the invoices of your sales and one shoebox with all the invoices of your purchases. Periodically you tally those up and take B from A and either remit or claim a credit. Certainly there are costs, but I am not aware of any specific studies that have tried to identify exactly those costs.

Senator MacEachen: We do not know the additional administrative costs of the GST to business in Canada, at least I do not know and you do not know whether anyone knows. Perhaps you will find out for me. It has been suggested that \$1 billion in additional costs to business would be a reasonable figure. I cannot personally say that that is correct or incorrect,

[Traduction]

fait-on des gens d'affaires et des petites, moyennes et grandes entreprises? On a constaté, semble-t-il, qu'il en coûtait au Royaume-Uni trois fois plus cher aux gens d'affaires d'administrer la TVA qu'au gouvernement. L'administration de la TPS représente un coût supplémentaire, et j'aimerais savoir si on en a tenu compte dans l'évaluation de l'effet inflationniste.

M. Fulford: Je n'ai aucun chiffre sur ce qu'il en coûte vraiment aux gens d'affaires pour administrer la TPS. Bien évidemment, c'est un coût supplémentaire. Pour beaucoup de gens d'affaires, ce sera nouveau, mais pour d'autres, cela ne fera que remplacer l'ancienne TVF.

Le sénateur MacEachen: Le gouvernement s'est-il demandé combien cela représentait pour les gens d'affaires? Dans l'affirmative, a-t-il inclus ces coûts administratifs supplémentaires dans ces calculs de l'effet inflationniste de la TPS? Je voudrais bien savoir, car dans la négative, j'aimerais bien savoir à quoi tient cette omission.

M. Cappe: Nous sommes prêts à répondre à toutes questions portant sur les prévisions des dépenses du gouvernement, mais pas à ce genre de questions. Je suis désolé de ne pas être en mesure de répondre à cette question.

Le sénateur MacEachen: Pourriez-vous nous répondre d'ici la semaine prochaine?

M. Cappe: Je suis sûr que nous pourrons le faire cette semaine.

Le sénateur MacEachen: Comme nous étudions une loi de crédits, nous aimerions avoir ces réponses. S'est-on demandé qu'elle était la différence dans les coûts d'observation de la nouvelle taxe entre les petites et les grandes entreprises? Je m'explique: est-il vrai que proportionnellement parlant, il en coûterait de 20 à 40 fois plus cher à la petite entreprise d'administrer la taxe qu'à la grande entreprise? Y-a-t-il eu des études faites là-dessus, et qu'ont-elles révélé?

M. Fulford: Que je sache, on n'a pas fait véritablement de comparaison entre les coûts d'administration de la TPS dans les petites entreprises par rapport aux grandes. Cela dépend du type d'entreprise. Dans bien des cas, on n'a pas à jongler avec des exemptions. En effet, dans la plupart des cas, tous les biens et services vendus sont assujettis à la taxe, de même que les achats effectués; en outre, la plupart d'entre elles ont droit à des crédits d'impôt.

Comme l'a déjà si bien expliqué M. Blenkarn, il s'agit de garder deux boîtes sous la main. Dans l'une vous mettez toutes les factures de vos ventes, et dans l'autre vous gardez toutes les factures de vos achats. Vous n'avez qu'à faire le tri de temps à autre, pour demander un crédit ou pour rembourser le gouvernement. Évidemment, cela représente certains coûts, mais que je sache, aucune étude n'a été effectuée pour essayer d'indentifier avec exactitude le montant de ces coûts.

Le sénateur MacEachen: Ni vous, ni moi ni personne que vous connaissiez ne savons exactement combien il en coûtera de plus aux gens d'affaires canadiens pour administrer la TPS. Peut-être pouvez-vous vous renseigner? On semble ne pas trouver excessif le chiffre de 1 milliard de dollars comme coût supplémentaire pour les gens d'affaires. Personnellement, je ne

[Text]

but does the government have any way of giving an idea of the additional costs to business? If there are additional costs of hundreds of millions, my interest is to determine the inflationary impact that that will have and whether it has been put into the estimated projected impact of the GST on inflation.

Mr. Cappe: Again, Mr. Chairman, I had presumed that when the legislation was being studied in the House and in the Senate those questions would have been addressed. We were not planning to deal with those, but we can get you answers as to whether or not those studies have been done.

Senator MacEachen: Thank you. I have one final set of questions. I do not know if the officials have followed the exchange which took place in the Senate on the question of the revenue impact of the GST. I am interested in finding out, for example, what would be the revenue loss to the system if certain changes were made to the tax system proposed in the GST for the cooperatives. As you know, the GST is to be applied in a new and different way to the cooperative movement in Canada. The Liberals proposed an amendment that would retain the status quo, but that amendment was not accepted. I am not attempting to revisit that question, but I want to revisit the possible revenue impacts of these particular changes.

Senator Doody, on behalf of the government, tabled a table which attempted to provide a basis to answer these questions. Perhaps you have looked at it. It was tabled on November 29, 1990. To a certain extent the information is useful because, for example, for books, periodicals and stationery there is a sum given as to the taxable and exempt base. Then we are advised to multiply that by the 7 per cent rate to get a rough idea. However, there is no way that I can determine from this table the impact on the cooperative movement, for example. What is the additional revenue that, as a result of the GST, the cooperative movement will have to cough up? In the answer provided by Senator Doody, the following two paragraphs appear:

Regarding Senator MacEachen's specific request for the amount of tax revenues generated from the taxation of books or other specific proposed amendments, that information is not available.

Generally, to derive the expected GST revenues from these categories, the base number should be multiplied by 7 per cent.

I have no base number for the cooperative movement and I would like to know whether the Department of National Revenue or the Department of Finance knows what the impact will be on the cooperative movement in Canada. What amounts are we talking about? I would like some help on that. Are we flying blind and is the department flying blind? Is it saying that it is going to impose this tax but that it does not know what burden it will put on the cooperatives?

As I said, I do not want to rehash past events, but this item is still relevant because the additional burden on the cooperatives may be trivial but they do not think so. It may be sub-

[Traduction]

saurais dire si c'est un montant raisonnable ou pas, mais le gouvernement est-il en mesure de nous dire en gros combien cela va coûter de plus aux gens d'affaires? S'il doit leur en coûter des centaines de millions de dollars de plus, ce qui m'intéresse quant à moi, c'est de déterminer quel effet inflationniste cela pourrait avoir et de savoir si ce montant a été inclus dans les projections gouvernementales sur l'inflation.

M. Cappe: Monsieur le président, je pensais que ces questions avaient été posées au moment de l'étude du projet de loi à la Chambre et au Sénat. Nous ne pensions pas devoir y répondre nous-mêmes, mais je peux toujours me renseigner pour savoir si des études de ce genre ont été faites.

Le sénateur MacEachen: Merci. J'ai une dernière série de questions. Je ne sais pas si les témoins ont suivi l'échange de points de vue qui a eu lieu au Sénat au sujet des recettes que doit rapporter la TPS. Je voudrais savoir, notamment, quel serait le manque à gagner si l'on apportait certaines modifications au régime fiscal des coopératives ainsi qu'il est proposé dans la TPS. Vous savez que la TPS doit s'appliquer d'une façon tout à fait nouvelle au mouvement coopératif au Canada. Les libéraux avaient proposé un amendement qui aurait maintenu les choses telles quelles, mais cet amendement a été rejeté. Je ne cherche pas à rouvrir la question, mais je voudrais me pencher à nouveau sur les conséquences possibles que pourraient avoir sur les recettes ces modifications.

Le sénateur Doody a déposé le 29 novembre dernier pour le gouvernement un tableau—que vous avez peut-être pu examiner—qui tentait de répondre à ces questions. L'information qui y est contenue est utile dans une certaine mesure, puisque dans le cas des livres, des périodiques et de la papeterie, on nous donne un indice pour ce qui est taxable et ce qui est exonéré. Puis, on nous dit de multiplier cet indice par 7 p. 100 pour avoir une idée générale du montant. Toutefois, ce tableau ne nous permet pas de déterminer quelles seront les conséquences de l'application de la taxe pour le mouvement coopératif. Combien de plus le mouvement coopératif devra-t-il cracher pour payer la TPS? Dans sa réponse, le sénateur Doody explique ce qui suit:

L'information spécifique demandée par le sénateur MacEachen au sujet du montant de recettes fiscales que rapportent la taxation des livres et d'autres amendements proposés est impossible à obtenir.

En général, pour calculer les recettes que l'on s'attend de percevoir grâce à la TPS, dans ces catégories de biens, il suffit de multiplier par 7 p. 100 le chiffre de base.

Je n'ai aucun chiffre de base pour les coopératives, et j'aimerais savoir du ministère du Revenu national ou de celui des Finances quelles répercussions aura la TPS sur le mouvement coopératif du Canada. J'aimerais que l'on m'aide et que l'on me dise de quel ordre de grandeur on parle. Le ministère et le gouvernement avancent-ils à l'aveuglette? Prétendent-ils imposer cette taxe sans savoir exactement ce qu'elle représentera comme fardeau pour les coopératives?

Je répète que je ne veux pas revenir sur le passé, mais la question n'est pas tranchée puisque ce fardeau supplémentaire pour les coopératives ne me paraît pas à moi devoir être

[Text]

stantial. That is one aspect of the situation I would like to know about.

The other aspect that we were interested in knowing about—and it is all covered in detail in the *Debates of the Senate*—is the financial impact on the north. That is not available in this table. We want to know, for example, not only the general cost of living in the north but also the fuel impact. We have no idea what the financial consequences of any of these changes will be. Presumably the departments of revenue and finance do have some idea of what the financial consequences of these changes will be. Can you help us with that? I will not take any more of your time today but I or my office can certainly give you more detail as to what we would like to have on the numbers.

Mr. Cappe: My simple answer to Senator MacEachen's question is that I am afraid I cannot help him right now. We will certainly be prepared to take the questions and discuss them with our colleagues in the Department of Finance.

As I indicated, we came expecting to deal with the Supplementary Estimates and, while the GST is relevant, I thought that those issues would have been dealt with in the previous debate. We will certainly take the questions away and provide whatever answers we can.

Senator Cools: I appreciate that politics should not be visited upon you and I appreciate the fact that you came before us expecting to be discussing the Supplementary Estimates in full knowledge, as you say, of the fact that some of these matters would have been covered in the debates in the Senate. I think there should be sensitivity and understanding, from the point of view of a few of us, that the debate in the Senate was aborted and that left many questions unanswered.

Correct me if I misunderstood you, but did you say, in regard to the numbers on page 84 in the Supplementary Estimates (B) dealing with preparation and planning for the GST, that this could not have been included in previous Estimates, either supplementary or main, because you did not have a handle on the specificity of the amount?

Mr. Cappe: It not only concerned the amount, but what the money would be spent on. Before Treasury Board would approve spending for the Department of Finance for an advertising campaign, it wanted the details of what that would be.

Senator Cools: You talked about more than an advertising campaign; you talked about the government having to erect the single largest system ever devised in order to handle 10 million tax returns.

Mr. Cappe: Yes.

Senator Cools: You talked about specificity. My first question to you is: To include in estimates to come before us, how specific do you have to be?

Mr. Cappe: Our practice has been to provide reserves in the Main Estimates to allow for areas where we know we will be spending the money, but for which we do not yet have the kind of detail that would satisfy the government. It is standard

[Traduction]

minime; je pense au contraire qu'il pourrait être élevé. Voilà un des aspects sur lesquels j'aimerais être éclairé.

Dans un autre ordre d'idée—et tout cela se trouve détaillé dans les débats du Sénat—j'aimerais savoir quelle sera la répercussion sur le Nord. Le tableau est muet là-dessus. Nous voudrions savoir, par exemple, non seulement quelles seront les répercussions de la taxe sur le coût de la vie dans le Nord en général, mais aussi ses répercussions sur le coût du carburant. On n'a aucune idée de ce que représente cette nouvelle taxe. Peut-être les ministères du Revenu et des Finances en ont-ils quelques idées, quant à eux? Peuvent-ils nous éclairer? Je m'en tiendrai là aujourd'hui, mais je suis tout disposé, moi ou mes adjoints, à vous expliquer en détail quelles sont les renseignements que nous voulons avoir.

M. Cappe: À dire vrai, je crains de ne pouvoir éclairer le sénateur pour l'instant. Mais nous prenons vos questions en note et en discuterons avec nos collègues du ministère des Finances.

Je répète que nous pensions discuter aujourd'hui du budget supplémentaire. Même si la TPS est évidemment à l'ordre du jour, je croyais que toutes ces questions avaient été tranchées dans des débats précédents. Mais j'ai pris tout cela en note et je répondrai dans la mesure du possible.

Le sénateur Cools: Je comprends que nous ne devrions pas vous poser des questions de politique et je comprends aussi que vous vous attendiez à discuter à fond du budget supplémentaire, étant donné que certaines de ces questions avaient déjà été abordées dans les débats du Sénat. Mais certains d'entre nous devraient être aussi sensibles au fait que les débats du Sénat ont été interrompus et que, par conséquence, de nombreuses questions sont restées dans réponse.

Je me trompe peut-être, mais vous ai-je entendu dire, en ce qui concerne les chiffres de la page 84 du Budget supplémentaire B qui traite de la préparation en vue de la TPS, que ces montants n'étaient pas inclus dans les prévisions précédentes—supplémentaires ou principales—tout simplement parce que vous n'en connaissiez pas le montant spécifique?

M. Cappe: Il ne s'agissait pas uniquement du montant, mais nous ne savions pas non plus à quoi ces sommes seraient consacrées. Avant d'approuver le budget d'une campagne de publicité au ministère des Finances, le Conseil du Trésor voulait en connaître les détails.

Le sénateur Cools: Mais il ne s'agissait pas uniquement d'une campagne de publicité; vous avez dit que le gouvernement avait été obligé de mettre en place une structure d'une grandeur jamais encore vue pour pouvoir traiter les 10 millions de formulaires d'impôt.

M. Cappe: En effet.

Le sénateur Cools: Vous avez parlé de montants spécifiques. Voici ce que je voudrais savoir d'abord: pour que cela soit inscrit aux prévisions budgétaire, jusqu'à quel point faut-il être précis?

M. Cappe: D'habitude, nous prévoyons des montants en réserve dans le budget principal, pour nous permettre un certain jeu dans les domaines où nous savons que nous aurons à effectuer des dépenses, mais pour lesquelles nous n'avons pas

[Text]

practice to wait until the spending plans have been finalized, the details have been worked out and a detailed spending budget has been prepared by the department before Treasury Board gives approval of that spending and then comes to Parliament for the money. That is standard practice.

With regard to the degree of detail, that depends on the nature of the expenditure. You are quite right in that in some cases a few pennies does matter and in other cases it does not. Nevertheless, we are looking for some measure of confidence that the department in question has specific expenditures to be made. We have to be able to split them out across the votes of that department. If Senator Stewart were here I would indicate that we were certainly conscious of the need to specify how much money should go into the capital vote and how much should go into the operating vote and therefore we would have to have that degree of specificity to give us some assurance that money will be spent as intended.

Senator Cools: You are saying on the one hand, that a major measure is tabled in Parliament without the appropriate specific planning and financial prediction and, on the other hand, you are saying that you have some mysterious margin which no one knows but you.

Mr. Cappe: You are quite right in indicating that there is a range of concreteness of how that will be used. When the goods and services tax was first discussed before the bill was introduced there was still a notion of how much would be involved in preparation and planning. When the bill was introduced there was another notion about that. When the Supplementary Estimates were tabled in 1989-90 there was another notion. At the time of the Main Estimates we did not have sufficient details to satisfy ourselves and to give the authority to spend the money. It was only after subsequent work was done that we had that degree of satisfaction, if you will, in the detail.

There is a mysterious margin but a significant degree of detail is required. That is why many of the programs in the Supplementary Estimates, aside from the GST, were known at the time of the Main Estimates but had not been finalized in terms of their implementation.

Senator Cools: With regard to the degree of mystery that seems to exist in future Estimates, will there be future dollars regarding this issue?

Mr. Cappe: Do you mean with regard to the goods and services tax?

Senator Cools: Yes.

Mr. Cappe: There will not be for preparation and planning but there will be for the ongoing administration. The Main Estimates in February will have the costs of 1991-92 spending.

[Traduction]

encore suffisamment de détails pour satisfaire le gouvernement. Ce qui se fait couramment, c'est que l'on attend que les plans de dépenses aient été mis au point, et bien détaillés, et nous attendons qu'un budget des dépenses précises ait été préparé par le ministère et approuvé par le Conseil du Trésor, avant de demander au Parlement d'approuver le budget. C'est ce qui se fait couramment.

En ce qui concerne la précision demandée, cela dépend du type de dépense. Vous avez raison de dire que dans certains cas, il faut donner des précisions au sou près, alors que c'est parfaitement inutile dans d'autres cas. Quoi qu'il en soit, nous voulons être sûr que le ministère doit effectivement faire ses dépenses. Il nous faut ensuite pouvoir faire la répartition parmi les crédits du ministère. Si le sénateur Stewart était présent, je lui aurais expliqué que nous sommes parfaitement conscient du besoin de préciser le plus possible combien doit être réservé aux immobilisations et combien doit être réservé à l'exploitation; voilà pourquoi il nous faut avoir du ministère une certaine précision, ce qui nous permet de nous convaincre que les sommes seront bien dépensées comme prévu.

Le sénateur Cools: Vous êtes en train de nous expliquer que, d'une part, l'on peut déposer au Parlement une demande aussi ambitieuse que celle-là sans qu'elle soit accompagnée des détails de sa mise en œuvre financière alors que, d'autre part, vous disposez d'une mystérieuse marge de manœuvre que vous êtes les seuls à connaître.

M. Cappe: Vous avez raison de signaler qu'il y a une certaine marge de manœuvre au niveau de la mise en œuvre. Lors des premiers débats sur la taxe des produits et services, avant l'introduction du projet de loi, on avait certaines idées à propos de l'ampleur des travaux de préparation et de planification. Quand le projet de loi fut déposé, les idées ont changé. Quand le budget supplémentaire a été déposé en 1989-1990, autre changement d'idée. Quand fut présenté le budget des dépenses les détails n'étaient pas assez complets pour nous satisfaire ni pour autoriser la dépense des fonds. Ce ne fut qu'après l'achèvement de certains travaux subséquents que nous avons connu le degré de satisfaction requis, si vous voulez, au niveau des détails.

Il y a une marge mystérieuse, mais il faut quand même pas mal de détails. C'est pourquoi beaucoup des programmes inclus au budget supplémentaire des dépenses, mise à part la TPS, étaient connus à l'époque du budget principal, mais qu'on n'en n'avait pas finalisé la mise en œuvre.

Le sénateur Cools: Pour ce qui est du degré de mystère qui semble devoir prévaloir dans nos futurs budgets de dépenses, prévoira-t-on des dollars futurs pour cette question?

M. Cappe: Vous voulez dire au niveau de la taxe sur les produits et services?

Le sénateur Cools: Oui.

M. Cappe: Il n'y en aura pas au niveau de la préparation et de la planification, mais il y en aura au niveau de l'administration quotidienne. On trouvera au budget des dépenses de février les coûts prévus pour 1991-1992.

[Text]

Senator Cools: What is the total on that particular item in the Supplementary Estimates (A), the Main Estimates and in the Supplementary Estimates (B)?

Mr. Cappe: There is nothing in the Supplementary Estimates (A) or in the Main Estimates for the GST preparation and planning. This is the total to date. This includes the Supplementary Estimates that were tabled in 1989-90. This is the amount that has been tabled to date for this fiscal year.

Senator MacDonald: Mr. Cappe did not come here expecting these types of questions. To return to Senator MacEachen's question about the impact on cooperatives, surely someone in the Department of Finance would be able to assist us. As you know, Conservative senators had to defend the philosophy behind the involvement of cooperatives in the GST and to vote down an amendment. Someone in the Department of Finance can tell us how much the government expected to receive from this. Surely that is a fairly simple matter. It is then up to us to determine what the impact will be; we are not asking you, Mr. Cappe, to do that. The Department of Finance had to have some amount of money in mind that it would collect from the cooperatives and if you could provide that that would be helpful.

Mr. Cappe: We will make every effort to provide that information.

Senator Bolduc: I read in the newspaper that Aboriginal peoples would not pay the GST. Could you explain that?

Mr. Fulford: There is a policy in respect of Aboriginal people. No GST will be applied on sales to native persons on reserves or on sales made to native persons off the reserves for delivery to the reserves. Apart from that, any services or goods that are purchased and the benefits of which are derived off the reserve, will be subject to GST. All sales of goods or services to persons on the reserve for use on the reserve are not subject to GST.

Senator Bolduc: Does that include oil?

Mr. Fulford: Yes.

Senator MacEachen: I presume there are retail outlets on these reserves which will be selling without benefit of the GST to any customer who comes in; is that correct?

Mr. Fulford: The policy is that that privilege is for native persons only. It is not an absolution for all sales on the reserve regardless of the person buying the item. The policy applies to native persons buying on the reserves.

Senator MacEachen: I understand that, but let us take as an example a commodity such as cigarettes. Presumably there would be two markets, one market on the reserve and another off the reserve. The tendency would be, taking into account your homily respecting competitive markets—

Mr. Fulford: Cigarettes are an example of a product where there is a problem, but that problem is not related to the GST; it is related to the heavy tax burden borne by smokers.

[Traduction]

Le sénateur Cools: Pour ce poste précis, donc, quel est le total du budget supplémentaire des dépenses (A) du budget des dépenses et du budget supplémentaire des dépenses (B)?

M. Cappe: Il n'y a rien dans le budget supplémentaire des dépenses A ou dans le budget principal des dépenses concernant la préparation et la planification au niveau de la TPS. Vous voyez là le total à ce jour. Cela comprend les budgets supplémentaires des dépenses déposés en 1989-1990. C'est donc le montant prévu à ce jour pour cette année financière.

Le sénateur MacDonald: M. Cappe n'avait pas prévu devoir répondre à ce genre de question en venant ici. Pour revenir à la question du sénateur MacEachen concernant les répercussions pour les coopératives, il doit certainement y avoir quelqu'un au ministère des Finances qui pourrait nous aider. Comme vous le savez, les sénateurs conservateurs ont dû défendre la philosophie soutenant l'implication des coopératives dans le débat de la TPS et ont dû voter contre un amendement. Quelqu'un du ministère des Finances pourra nous dire combien le gouvernement s'attend à en retirer. C'est une question assez simple. Il nous revient ensuite de décider quelles seront ses répercussions; nous ne vous demandons pas, M. Cappe, de le faire. Le ministère des Finances devait avoir une idée de combien on pourrait soutirer des coopératives et si vous pouviez nous donner ce renseignement, ce nous serait utile.

M. Cappe: Nous ferons tout notre possible pour vous fournir ce renseignement.

Le sénateur Bolduc: D'après le journal, les autochtones n'auraient pas à payer la TPS. Vous pouvez expliquer?

M. Fulford: Il y a une politique concernant les autochtones. Aucune TPS ne s'applique aux achats effectués par un autochtone sur la réserve ou aux achats effectués par un autochtone à l'extérieur de la réserve pour quelque chose à livrer sur la réserve. À part cela, tout service ou produit acheté et qui servira à l'extérieur de la réserve sera soumis à la TPS. Toute vente de biens ou de services à toute personne de la réserve en vue d'une utilisation sur la réserve n'est pas soumise à la TPS.

Le sénateur Bolduc: Cela comprend le pétrole!

M. Fulford: Oui.

Le sénateur MacEachen: Je présume qu'il y a des entreprises de vente au détail sur ces réserves qui vendront à tout venant sans imposer la TPS; est-ce exact?

M. Fulford: D'après la politique, ce privilège est réservé aux autochtones seulement. Il ne s'agit pas d'une absolution générale pour toutes les ventes effectuées sur les réserves peu importe qui est l'acheteur. Cette politique s'applique aux autochtones effectuant un achat sur la réserve.

Le sénateur MacEachen: Je comprends, mais prenons le cas d'un bien comme la cigarette. On peut présumer qu'il y aurait deux marchés, un marché sur la réserve et l'autre à l'extérieur de la réserve. Tenant compte de votre homélie sur la concurrence et les marchés, la tendance serait...

M. Fulford: La cigarette est l'exemple d'un produit où il y a un problème, et ce problème n'a rien à voir avec la TPS, mais plutôt avec le lourd fardeau fiscal imposé aux fumeurs.

[Text]

Senator MacEachen: But that illustrates the point. I am not pushing this; I am asking whether it is policy to deny non-reserve residents access to those retail outlets.

Mr. Fulford: The policy is to not deny them access to the retail outlets, but to deny them the GST exemption that goes to native persons.

Senator MacEachen: So the shopkeeper on the reserve would have to charge non-natives the GST.

Mr. Fulford: That is right.

Senator MacEachen: That is established, is it?

Mr. Fulford: Yes.

The Chairman: On behalf of the members of the committee, I wish to thank our witnesses for appearing before the committee this morning.

As the members of the committee know, this afternoon we will meet to discuss the subject of centres of excellence. We will have as witnesses senior officials from the Department of Industry, Science, Technology, Statistics Canada and Treasury Board.

The committee adjourned until 2 p.m.

Upon resuming at 2 p.m.

The Chairman: We have with us this afternoon some witnesses from the Department of Industry, Science and Technology, from Statistics Canada, from the Natural Sciences and Engineering Research Council and from the Treasury Board. Please proceed.

Mr. Cappe: If I may, Mr. Chairman, just to respond to a point I made to Senator Stewart this morning, we have a copy of the summary of the use of TB Vote 5 from the Supplementary Estimates (B) which I can table with the clerk and make available to the members of the committee. Mr. Little will introduce our colleagues.

Mr. W. E. Robert Little, Assistant Deputy Minister, Personnel and Administration, Department of Industry, Science and Technology: Mr. Chairman and honourable senators, my name is Robert Little and I am the Assistant Deputy Minister of Finance, Personnel and Administration of Industry, Science and Technology. On my right is Dr. Ivan Fellegi, who is the Chief Statistician of Canada. We also have with us Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister, Science, from Industry, Science and Technology. Further to my left is Mr. Leo Derikx, who is the Director General of Targeted Research from the Natural Sciences and Engineering Research Council of Canada.

The Chairman: Thank you.

Mr. Little: My colleagues and I are pleased to be here today in response to your invitation to appear before you to discuss the Supplementary Estimates of the Department of Industry, Science and Technology, and, as a separate subject, the networks of Centres of Excellence. We are open to questions on any subject as you see fit.

[Traduction]

Le sénateur MacEachen: Illustration parfaite de ce que je viens de dire. Je ne veux pas pousser plus loin, mais j'aimerais savoir s'il y a une politique visant à interdire aux gens qui ne vivent pas sur la réserve l'accès à ces points de vente au détail.

M. Fulford: La politique n'est pas de leur en interdire l'accès, mais de ne pas leur accorder l'exemption pour la TPS accordée aux autochtones.

Le sénateur MacEachen: Donc, le marchand sur la réserve doit percevoir la TPS de toute personne qui n'est pas autochtone.

Le sénateur Fulford: Exactement.

Le sénateur MacEachen: Et c'est officiel?

M. Fulford: Absolument.

Le président: Au nom des membres du Comité, je tiens à remercier nos témoins pour leur présence ici ce matin.

Comme le savent les membres du Comité, nous nous réunissons cet après-midi pour parler des centres d'excellence. Nos témoins seront des hauts fonctionnaires d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, de Statistique Canada et du Conseil du Trésor.

La séance est levée jusqu'à 14 heures.

Reprise à 14 heures

Le président: Nous recevons cet après-midi des témoins d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, de Statistique Canada, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada et du Conseil du Trésor. Allez-y, s'il-vous-plaît.

M. Mel Cappe: Si vous me le permettez, monsieur le président, pour donner suite à ce que je disais au sénateur Stewart ce matin, nous avons un exemplaire du résumé d'utilisation du crédit 5 du Conseil du Trésor dans le budget des dépenses supplémentaires (B) que je puis déposer auprès du greffier pour les membres du comité. M. Little présentera nos collègues.

M. W. E. Robert Little, sous-ministre adjoint, Personnel et administration, Industrie, Sciences et Technologie Canada: Monsieur le président et honorables sénateurs, je suis Robert Little et je suis le sous-ministre adjoint, Finances, Personnel et administration, d'Industrie, Sciences et Technologie Canada. À ma droite se trouve M. Yvan Fellegi, statisticien en chef du Canada. Nous avons aussi avec nous M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint, Sciences, d'Industrie, Sciences et Technologie Canada. Un peu plus à ma gauche se trouve M. Leo Derikx, directeur général de la Recherche orientée, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada.

Le président: Merci.

M. Little: Mes collègues et moi-même sommes heureux d'avoir été invités à comparaître devant vous aujourd'hui pour vous parler du budget de dépenses supplémentaires d'Industrie, Sciences et Technologie Canada et, sujet tout à fait différent, des réseaux des centres d'excellence. Nous sommes prêts à répondre à toutes les questions que vous voulez nous poser.

[Text]

Senator Marsden: I am very glad that we have witnesses here from Science and Technology on these questions because, otherwise, as you know, we would have asked that these estimates be referred to the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology, as we have done previously. We are very interested in the cuts that are proposed in Science and Technology. As you know, the Senate committee, in looking at the establishment of the Department of Industry, Science and Technology, felt that it had a very confused mandate, and we were not at all convinced that the department would be able to implement the programs that the legislation and the minister, in testimony, said it would be able to implement. We now see that there are \$26.6 million of reallocation and reduced contributions in Vote 5 on the IST program, and you have to reduce overall expenditures by \$4.1 million. Perhaps you can tell us where contributions have been reduced and what the department is intending to do to save that \$4.1 million, to begin with.

Mr. Little: Thank you. If I may begin to reply, Mr. Chairman, the source of the funding that we are requesting in the transfer of funds in the Supplementary Estimates can be best divided into two lots, with your permission, from which I will then designate the source and also the intended use, with a view then of providing more detailed answers to the \$4.1 million reduction as a separate part.

The total amount of supplementary estimate transfer involved in our requested Supplementary Estimates is \$23.49 million from our Vote 5, which is grants and contributions and which includes \$8.5 million to Vote 1, on operating program, if you like, and \$15 million to Vote 25, which is grants and contributions on the regional side of our operation. The source of the \$8.5 million that is being transferred from Vote 5 to Vote 1 is from lapsing amounts of funding that we had asked for but subsequently did not require from the IRDP, which is the Industrial and Regional Development Program, to the tune of \$4 million; from the Canadian Industrial Renewal Board for the amount of \$2 million; and from other minor programs to the tune of \$2.4 million. This particular amount of money has been transferred to fund the items that are shown in the supplementaries.

First of all, \$5.291 million is indicated as an amount required for additional operating costs, and those, in fact, are being used to fund two different types of programs. Of that amount, \$1 million was for training and development and for an increase to our ability to handle the information flow that we have been attempting to provide as a knowledge base for advice to the private sector and to other government departments; \$3.2 million was provided to the public awareness program, which I can respond to separately, in terms of where it is going; \$1 million was provided for grants to the British Columbia Science and Technology Subsidiary Agreement. There is \$2 million for grants to the Canadian Institute of Advanced Research. We have subsequently shown a break-out of that \$8.4 million by objects of expenditure. So, to review that sum, the amount that we found was from programs that we had asked money for but subsequently did not require

[Traduction]

Le sénateur Marsden: Je suis très heureuse de voir que nous avons ici des témoins de Sciences et Technologie pour répondre à nos questions car sinon, comme vous le savez, nous aurions dû demander que ce budget supplémentaire soit renvoyé au comité permanent du Sénat sur les Affaires sociales, la Science et la Technologie comme nous l'avons déjà fait antérieurement. Nous sommes très intéressés par des réductions de budget proposé pour Sciences et Technologie. Comme vous le savez, le comité du Sénat, lorsqu'il a étudié la mise sur pied d'Industrie, Sciences et Technologie Canada, a trouvé le mandat de ce ministère très embrouillé et nous n'étions pas du tout convaincus que le ministère serait en mesure de mettre en œuvre le programme prévu par la Loi et le ministre, d'après son témoignage. Nous constatons maintenant des réaménagements et diminutions de l'ordre de 26,6 millions de dollars au crédit 5 au titre du programme d'IST et vous avez diminué les dépenses totales de 4,1 millions de dollars. Peut-être pourriez-vous nous dire à quels postes ont eu lieu ces coupures et ce qu'entend faire le ministère pour réaliser ses épargnes de 4,1 millions de dollars, avant tout.

M. Little: Merci. Si vous me permettez d'amorcer une réponse, monsieur le président, la source des fonds que nous réclamons à titre de virement de fonds au budget supplémentaire se divise en deux volets et, avec votre permission, je pourrais préciser la source et l'usage prévu des fonds pour ensuite donner des réponses plus détaillées concernant la diminution de 4,1 millions de dollars dans un volet distinct.

Le montant total du transfert prévu au budget supplémentaire est de 23,49 millions de dollars pris à même le crédit 5, subventions inscrites au budget, ce qui comprend 8,5 millions de dollars crédit 1, dépenses de fonctionnement, si vous voulez, et 15 millions de dollars au crédit 25, subventions inscrites au budget et contributions, du côté régional de nos opérations. La source des 8,5 millions de dollars virés du crédit 5 au crédit 1 vient de fonds non utilisés qu'on avait demandés mais qui n'ont pas été requis par le PDIR, le Programme de développement industriel et régional, soit 4 millions de dollars; 2 millions de dollars du Conseil canadien de renouveau industriel et 2,4 millions de dollars virés d'autres programmes de moindre importance. Cette somme a été virée pour financer ce que vous trouvez décrit au budget supplémentaire.

Tout d'abord, il y a 5,291 millions de dollars au titre de coûts de fonctionnement supplémentaires et qui servent pour deux genres de programmes différents. De ce montant, 1 million de dollars a été consacré à la formation et au développement ainsi que pour augmenter notre potentiel en matière d'information, laquelle nous essayons de fournir à titre de conseils au secteur privé et aux autres ministères du gouvernement; 3,2 millions de dollars servent à financer un programme de sensibilisation du public, et je pourrais vous donner de plus amples détails là-dessus, au besoin; 1 million de dollars à titre de subventions versées dans le cadre de l'entente auxiliaire avec la Colombie-Britannique en matière de sciences et de technologie; 2 millions de dollars de subventions à l'Institut canadien de recherches avancées. Nous fournissons ensuite une ventilation de ces 8,4 millions de dollars par article de dépenses. Donc, pour résumer, ce montant nous vient de program-

[Text]

because of changing needs, but also, more likely, a slowdown in takeup in those particular programs, and the application is shown, as I detailed, in the supplementary.

To turn to the \$15 million portion of the \$23.4 million, the funding for that was found from lapsing amounts under the following programs: Versatile Pacific; the Defence Industry Productivity Program; and the Technology Opportunity Program, in the amounts, respectively, of \$10 million, \$2.9 million and \$2.1 million.

The intended uses of these funds are as shown in the Estimates. A small amount of \$50,000 will be used as a grant to the Corporation for Economic and Social Renewal of Southwest Montreal; and the amount of \$14.9 million will go to the research side in Quebec to provide additional funding to meet program demand in the programs of La Prade and Industrial Renewal and Regional Development.

Perhaps I may leave that portion now and turn to the \$4.1 million. I would prefer, if I may, to respond by giving you a full breakout of what is shown in the documentation tabled by the Treasury Board. The breakout of the \$11.75 million assigned to our departmental operation is as follows: The department itself—\$4.1 million; Statistics Canada—\$4.53 million; Space Agency—\$1.55 million; Investment Canada—\$160,000; National Research Council—\$770,000; Natural Sciences and Engineering Research Council—\$260,000; Science Council—\$50,000; Cape Breton Development Corporation—\$90,000; and Federal Business Development Bank—\$240,000; for a total of \$11,750,000.

This total is taken exclusively out of operating funds. No money is taken out of grants and contributions to come to this total.

The departmental amount of \$4.1 million is being found from three sources in the department. The first amount of \$1.6 million is being found out of the deputy minister's reserve which is money which is kept back and held until half way through the year to be assigned to priority projects. That reserve is now depleted in order to pay for this reduction. An amount of \$1.7 million was found from withholdings of allocations which had been made to various responsibility centres within the department who, in the main, are finding the funding by a slowdown in the acquisition of equipment; by a slowdown in the use of consulting services to provide information needed to meet the objectives of our program; by a delay in the purchase of sundry supplies; and by a reduction in travel and various overheads.

I am sure I am safe in saying that that same kind of situation developed throughout the remainder of the amounts I have talked about in the other agencies and commissions under the minister's portfolio.

The final amount of \$800,000 is being found by a slowdown in hiring which, quite frankly, results from term employment as opposed to indeterminate employment. I suspect that same

[Traduction]

mes pour lesquels nous avons demandé des fonds qui n'ont pas servi parce que les besoins ont changé, mais aussi, et surtout, d'un ralentissement au niveau de la réalisation de ces programmes précis; et vous en trouverez les détails, comme je l'ai dit, dans le budget supplémentaire.

Pour parler de cette somme de 15 millions de dollars qui fait partie du montant de 23,4 millions, il s'agit de fonds non utilisés au titre des programmes suivants: Versatile Pacific; Programme de productivité de l'industrie de matériel de défense; Programme de mise en valeur de la technologie, respectivement dans l'ordre de 10 millions, 2,9 millions et 2,1 millions.

L'usage prévu de ces fonds se trouve au budget principal. Un petit montant de 50 000 dollars servira de subvention au regroupement pour la relance économique et sociale du sud-ouest de Montréal; le montant de 14,9 millions servira à financer la recherche au Québec et à fournir des fonds additionnels pour le programme de développement industriel et régional pour les programmes de La Prade.

Je pourrais peut être maintenant vous parler des 4,1 millions. Je préfère, si c'est possible, vous répondre en vous donnant une ventilation détaillée de ce qui se trouve au document déposé par le Conseil du Trésor. Les 11,75 millions au titre de dépenses de fonctionnement du ministère se répartissent comme suit: le ministère lui-même—4,1 millions; Statistique Canada—4,53 millions; l'Agence spatiale—1,55 millions; Investissements Canada—160 000 \$; le Conseil national de recherches—770 000 \$; le Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada—260 000 \$; le Conseil des sciences—50 000 \$; la Société de développement du Cap-Breton—90 000 \$; et la Banque fédérale de développement—240 000 \$, pour un grand total de 11 750 000 \$.

Tout cela vient exclusivement des fonds prévus à titre de dépenses de fonctionnement. Il n'y a aucune diminution au niveau des subventions et contributions pour en arriver à ce montant.

Le montant de 4,1 millions pour le ministère vient de trois sources différentes. Le premier montant de 1,6 millions vient des réserves du sous-ministre: ces fonds sont gardés en réserve jusqu'au milieu de l'année financière pour ensuite être réaffectés à des projets prioritaires. Nous avons ramené cette réserve à zéro pour financer cette diminution. Un montant de 1,7 millions nous vient de montants retenus sur ce qui avait été accordé à divers centres de responsabilité au sein du ministère, lesquels, en gros, compensent en ralentissant les achats de matériel; grâce aussi à un ralentissement au niveau des services d'expert-conseils qui nous fournissent les renseignements nécessaires pour atteindre les objectifs de notre programme; par un ralentissement au niveau de l'achat de fournitures et d'approvisionnements et par une diminution au niveau des voyages et divers frais fixes.

Et je crois bien pouvoir dire qu'il en va de même pour tous les autres montants que vous trouverez dans les divers organismes et commissions qui relèvent du portefeuille du ministre.

Quant au dernier montant de 800 000 \$, il existe grâce à un ralentissement de l'embauche, résultat de l'engagement de contractuels par opposition aux permanents. J'ai l'impression que

[Text]

source has been used in the other parts of the minister's portfolio.

I hope that provides a preliminary answer to the situation.

Senator Marsden: That is a very helpful answer indeed.

Did you have an opportunity at any point to read the report of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology on the bill establishing ISTC?

Mr. Little: Yes.

Senator Marsden: You realize then that the next question following on your previous answer is: If all of that is done—and without going into a lot of detail—would the department be able to say that it was implementing the objectives outlined in that legislation which are so extensive, or are parts of the mandate of the department being either severely curtailed or cut?

Mr. Little: I would answer that by saying, of course, any reduction to intended use of funds has a slowdown effect on the ability to execute the objectives of individual programs within the department. That is logical. I am also confident in saying that the impact of the slowdown is caused not only by cuts but also by the difficulty in implementing some of our individual work when depending on private sector partners or provincial government partners to participate and who are unable to do so for a lot of reasons, either dealing with the economic situation or their own cash flow situation. That also impacts on our ability to do everything we want as quickly as we want.

Given that that is a normal course of events, none of the reductions that we have been required to accept and none of the changes in our cash flow arrangements, as witnessed in our request in the Supplementary Estimates, has damaged the ability of the department to meet the objectives at a standard which, I believe, is everything that could be expected of a department of our particular complexity and combination.

We are relatively new at what we have been doing but we feel we have been getting progressively more capable in handling the new assignments and we will continue to demonstrate this ability as time goes on.

The short answer to your question is that life is always difficult when you do not get the funding that you had expected but it is not at the point where we are depressed or pessimistic about our ability to meet the objectives given to us.

Senator Marsden: That is good news.

Since this committee met before Christmas I have been reading newspaper accounts of events in this area, particularly on the sale of the reactor to Korea, and that is obviously very good news. You had already budgeted quite a lot of money for research and development in that area. Can you tell me whether that area will be changed?

My other question relates to a newspaper account which I have not had an opportunity to check. It relates to the Space

[Traduction]

les autres centres décisionnels qui relèvent du même ministre ont fait de même.

J'espère que cela constitue une bonne réponse préliminaire.

Le sénateur Marsden: Réponse utile, en effet.

Avez-vous eu l'occasion, à un moment donné, de lire le rapport du Comité sénatorial permanent des affaires sociales, des sciences et de la technologie concernant le projet de loi créant Industrie, Sciences et Technologie Canada?

M. Little: Oui.

Le sénateur Marsden: Vous vous rendez compte que la question qui découle de votre réponse est la suivante: si tout cela se fait—et sans entrer dans les détails—est-ce que le ministère pourrait dire qu'il met en œuvre les objectifs proposés dans cette loi, qui sont si larges, ou est-ce que certaines parties du mandat du ministère se trouvent énormément diminuées ou carrément supprimées?

M. Little: Je réponds en disant que, évidemment, toute diminution au niveau des fonds prévus a un effet de ralentissement sur la réalisation des objectifs des différents programmes du ministère. C'est logique. Je puis aussi dire que les répercussions du ralentissement sont causées non seulement par des réductions de budget, mais aussi par des difficultés au niveau de la réalisation de certains travaux où l'on compte sur des partenaires du secteur privé ou des partenaires au niveau des gouvernements provinciaux pour participer à certaines choses, partenaires qui se montrent incapables de le faire pour toutes sortes de raisons, soit qu'il s'agisse de la conjoncture économique ou de leur propre situation financière. Cela aussi nous empêche de tout faire aussi rapidement qu'on le voudrait.

Puisqu'il s'agit là du cours normal des événements, aucune des diminutions que nous avons dû accepter et aucune des modifications au niveau de nos déboursés, comme vous le voyez grâce au budget supplémentaire, rien de tout cela ne nuit à la possibilité qu'a le ministère d'atteindre les objectifs à un niveau qui, à mon avis, est tout ce à quoi on peut s'attendre de la part d'un ministère aussi complexe et compliqué que le nôtre.

Ce que nous faisons est relativement nouveau, mais nous croyons que nous sommes de plus en plus capables d'accepter nos nouvelles responsabilités et nous continuerons d'en faire la preuve au fil des ans.

Bref, pour répondre à votre question je dirai que la vie est toujours difficile lorsqu'on n'obtient pas les fonds espérés, mais nous n'en sommes pas au point de faire une dépression ou une crise de pessimisme rien qu'à penser qu'il nous faudra atteindre les objectifs qu'on nous a fixés.

Le sénateur Marsden: Que voilà de bonnes nouvelles.

Depuis la dernière réunion du comité, avant Noël, je vois toutes sortes de choses dans les journaux dans ce domaine, surtout pour ce qui est de la vente du réacteur à la Corée, ce qui évidemment est une très bonne nouvelle. Vous aviez déjà prévu un bon budget de recherche et de développement dans ce domaine. Pourriez-vous nous dire s'il y aura maintenant des changements à ce niveau?

Mon autre question me vient d'un article de journal dont je n'ai pas encore eu l'occasion de vérifier la teneur. Il concerne

[Text]

Agency and the space program and the budget allocated in the Estimates. There was an account that part of the Canadian contribution in space was no longer going to be used. Specifically, the article stated that the space arm might not be used in one of the major projects. Can you tell me whether that is true and if that makes any difference to the Estimates? I am assuming that that would make no difference in terms of the Brazil Ground Station.

Mr. Little: The Brazil Ground Station is contracted and we expect to be able to deliver that on schedule, so there is no change in that respect.

The situation on the space arm is still a fluid one in terms of the American and the consortium's decision to be taken on the size and scope of the space station itself and what is to be Canada's contribution. Nothing has developed at this point in time that would change the intent behind the funding of the Space Agency and the intent of developing the space arm for use in that particular space station.

I am not privy to the latest information in this regard but up until now I have had no information to indicate that we should change our objectives in that area.

Senator Marsden: Am I correct that no decision has been made about KAON.

Mr. Little: That is correct.

Senator Marsden: Could we then turn to the question of the Networks of Centres of Excellence Program? This is a very important but somewhat delayed program. The members of the Standing Senate Committee on Social Affairs, Science and Technology have had a concern that because of the delay the funds allocated for that program would not be fully indexed, that is, the real value of the initial commitment would not be realized. Can you tell us what decision has been made in that regard?

Mr. Little: If I may, senator, I will ask my colleague to respond to your question.

Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister, Science, Department of Industry, Science and Technology: It is correct that the funds allocated to the centre's program are not indexed, but the requirements of the research of the individual centres has been discussed with each centre and a budget agreed upon following the decision to fund the 14 centres. To this point, I am not aware that it has impeded in any substantial way the achievement of the objectives of any of the centres.

Senator Marsden: Although there might not be total happiness.

Mr. Gualtieri: I think it is always the case that when there are cuts, there is not total happiness, but one struggles on.

Senator Marsden: In 1988-89 and 1989-90 \$60 million was allocated and almost nothing was spent. That question was asked previously and we now understand the reason why. But there were no appropriations in the 1990-91 Main Estimates. Can you take us forward from those Main Estimates? The bulk of the money has been allocated to the medical research program with a little going to the SSHRC budget. What are

[Traduction]

l'Agence spatiale, le programme spatial et le montant prévu au budget. D'après l'article, une partie de la contribution canadienne à l'effort spatial ne serait plus utilisée. On y disait, plus précisément, que le bras spatial ne servirait peut-être pas au niveau d'un des projets d'importance. Pourriez-vous me dire si c'est vrai et si cela fait une différence au niveau du budget? Je présume qu'il n'y aurait aucune différence pour ce qui est du poste d'observation terrestre au Brésil.

M. Little: Ce contrat est déjà signé et nous prévoyons livrer la marchandise à temps, et il n'y a donc pas de changement à cet égard.

Quant au bras spatial, il n'y a rien de sûr encore car on attend toujours la décision des Américains et du consortium concernant le centre spatial, son importance, sa taille et la contribution canadienne. Rien à l'heure actuelle n'est susceptible de modifier le financement de l'Agence spatiale ni l'intention de remettre au point ce bras spatial dont serait dotée cette station spatiale.

Je ne suis pas dans le secret des dieux à cet égard, mais jusqu'ici rien ne me permet de croire qu'il nous faudrait changer nos objectifs dans ce domaine.

Le sénateur Marsden: Et je ne me trompe pas en disant qu'aucune décision n'a été prise concernant KAON.

M. Little: Vous avez raison.

Le sénateur Marsden: Pourrait-on alors aborder la question du programme des réseaux de centres d'excellence? C'est un programme très important mais qui subit certains retards. Les membres du Comité sénatorial permanent sur les affaires sociales, la science et la technologie ont peur que l'engagement initial ne se concrétise pas à cause des retards au niveau des fonds consacrés au programme et qui ne seraient pas pleinement indexés. Pourriez-vous nous dire quelle décision a été prise à ce sujet.

M. Little: Si vous le permettez, madame, je vais demander à mon collègue de répondre à votre question.

M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint, Science, ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie: Il est exact que les crédits alloués au programme ne font pas l'objet d'une indexation mais nous avons consulté chaque centre concernant son programme de recherche et nous avons convenu d'un budget à la suite de la décision de financer les 14 centres. À ma connaissance, cela n'a pas entravé de façon significative la poursuite des travaux des centres.

Le sénateur Marsden: Même s'ils ne sont pas ravis de cet état de chose.

M. Gualtieri: Effectivement, personne n'est ravi de subir des restrictions budgétaires mais la vie continue.

Le sénateur Marsden: Les crédits alloués au cours de 1988-1989 et 1989-1990 se chiffrent à 60 millions de dollars mais presque rien n'a été dépensé. On vous a déjà posé une question à ce sujet et nous avons reçu des explications. Mais le budget principal de 1990-1991 ne prévoit pas de crédits. Pouvez-vous nous dire ce qu'il en est? Le plus gros des crédits a été alloué au programme de recherche médicale et un peu d'argent a été

[Text]

the plans to extend the deadline for the funding for these centres into the future?

Mr. Gualtieri: I am happy to deal with that question because I recall it was of considerable concern when we were before your committee in June. We felt it would have been better had we had the numbers available at that time. As I explained, the implementation committee at that time was going around the country negotiating the budgets of the particular centres, and the results of those discussions were not available. They had not been completed at that time. But I can now lay out the spending pattern for the next several years, which was an item of concern to you.

For the past fiscal year, 1989-90 it was, as you know, \$2.5 million; for 1990-91, now that the program is under way, we expect to have spent \$64 million by the end of March—I am rounding numbers off; in 1991-92, \$56 million; 1992-93, \$53 million; 1993-94, \$51 million; 1995-96, \$11 million. I am also pleased to say that of those amounts, only 7.6 per cent will be spent for administering the program, which is approximately 3 per cent.

Senator Marsden: Spent by you?

Mr. Gualtieri: Spent by the three granting councils and the Department of Industry, Science and Technology.

Senator Marsden: But you are excluding the administrative costs that are absorbed by universities or other settings.

Mr. Gualtieri: Correct.

Senator Marsden: Do you have an estimate of how much that will be?

Mr. Gualtieri: No. I would like to ask Leo Derikx if he has anything to add, because, as you will recall, the Department of Industry, Science and Technology has the policy responsibility for the program, but it is being administered by the inter-council co-ordinating committee, of which NSERC provides the chair. Leo Derikx runs the program.

Mr. Leo Derikx, Director General, Targeted Research, Natural Sciences and Engineering Research Council: The cost that is borne by the councils, including NSERC, the MRC as well as the Social Sciences Council, is about 3 per cent of total program dollars. So if you look at the five- or six-year period, the cost is about \$7.5 million to administer the program, and the \$232.4 million is available to the networks.

The networks themselves have administrative costs because networking is an important aspect of the program. On average, we estimated that the network spent 10 per cent of its budget on management, communications, networking and travelling. That is an average of all the networks. It may vary from network to network, depending on the number of universities, companies, researchers, et cetera. So the networking is an important aspect. I would say that administration plus communication plus networking comprises 10 per cent of the dollars networks receive from the program.

[Traduction]

prévu pour le CRSHC. Quels sont vos projets en vue de prolonger le délai prévu pour le financement de ces centres?

M. Gualtieri: Je suis content de pouvoir vous donner des précisions à ce sujet car je me souviens que la question a beaucoup intéressé le comité au mois de juin. Nous aurions préféré pouvoir vous donner des chiffres à ce moment-là. Comme je vous l'avais expliqué, le comité chargé de la question était en train de négocier les budgets des différents centres et ses travaux n'avaient pas encore abouti. Mais je suis maintenant en mesure de vous donner un aperçu de la répartition des fonds au cours des prochaines années.

Comme vous le savez, pour l'exercice 1989-1990, le montant se chiffrait à 2,5 millions de dollars; pour 1990-1991, maintenant que le programme est lancé, nous prévoyons des dépenses de quelque 64 millions de dollars, ce sont des chiffres arrondis; pour 1991-1992, 56 millions de dollars; 1992-1993, 53 millions de dollars; 1993-1994, 51 millions de dollars; 1995-1996, 11 millions de dollars. J'ai le plaisir de vous annoncer que seulement 7,6 millions de dollars seront consacrés à l'administration du programme, c'est-à-dire 3 p. 100.

Le sénateur Marsden: Pour votre ministère?

M. Gualtieri: Pour les trois conseils de subvention et le ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie.

Le sénateur Marsden: Mais vous excluez les coûts d'administration assumés par les universités et d'autres.

M. Gualtieri: C'est exact.

Le sénateur Marsden: Avez-vous une idée de leur montant?

M. Gualtieri: Léo Derikx aurait peut-être quelque chose à ajouter car, vous vous en souvenez certainement, c'est le ministère de l'Industrie, de la Science et de la Technologie qui a la responsabilité en matière de politiques, mais le programme lui-même est administré par un comité de coordination composé des différents conseils et présidé par le CRSNGC. C'est Léo Derikx qui en est chargé.

M. Léo Derikx, directeur général, Direction de la recherche orientée, Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie du Canada: Les conseils, y compris le CRSNGC, CRM et le Conseil de recherches en sciences humaines, assument environ 3 p. 100 du coût total du programme. Sur une période de cinq ou six ans, l'administration du programme représente approximativement 7,5 millions de dollars tandis que les réseaux ont à leur disposition une somme de 232,4 millions de dollars.

Les réseaux eux-mêmes ont des coûts administratifs car le réseautage est un aspect important du programme. En moyenne, nous estimons que les réseaux consacrent 10 p. 100 de leur budget à la gestion, aux communications, au réseautage et aux déplacements. C'est une moyenne pour tous les réseaux. Les chiffres peuvent varier d'un réseau à l'autre selon le nombre d'universités, d'entreprises, de chercheurs, etc. Donc, la constitution d'un réseau est un aspect important. Je dirais que l'administration avec les communications et la constitution d'un réseau représentent 10 p. 100 du budget accordé par le programme.

[Text]

Senator Frith: Is that the \$605,000 for the implementation?

Mr. Derikx: The \$605,000 is the amount requested by NSERC to administer the bureaucratic part in the councils.

Senator Frith: How does that relate to Mr. Gualtieri's comment about percentage?

Mr. Derikx: The \$605,000 is for one year only, 1991, but the \$7.5 million or the 3 per cent I mentioned covers a five-year period for the three councils plus ISTC. The \$605,000 is for one year for one council.

Senator Frith: Although it is plural, "implementation of networks of centres".

Mr. Derikx: The reason is that NSERC is responsible for program planning and monitoring as a program, but each of the councils has a role in managing and monitoring its own particular centres. For instance, of the 15 centres we have at the moment, NSERC is responsible for ten, the medical council is responsible for four and the social sciences council is responsible for one. With that responsibility there is a certain amount of dollars the councils need to monitor, stay in touch and keep up.

Senator Marsden: And audit. I have not added everything up, but I would like to know how much the reduction in value is for that program. Perhaps it is not possible to know, but, if it is possible, I would like to know what the reduction in value is of this Network of Centres of Excellence Program because of inflation and constraint over the life of the program. It is a five-year program regardless of delays.

Mr. Gualtieri: That is asking us to speculate on future rates of inflation. I do not think that is a profitable line of inquiry. It is extremely hypothetical because of the number of factors in play.

Senator Marsden: I will put it another way. There is a great deal riding on this. We have a lot of science programs that are up in the air, yet the centres of excellence are pretty well established. We know what we are going to do. The country is counting on them. We know inflation is going to reduce the value of the amount, we know the cost of science is going to go up, and we know that all universities are experiencing terrific constraints and are going to make cuts everywhere they can. I am trying to go through dollars symbolically to the more important question, which is what is going to happen to the science in this very ambitious program. You must be able to anticipate that or you would be making radical changes in what is going on. You must think that there are going to be marginal losses—I am speculating now—and if you do, I would like to know where they are going to be.

Mr. Gualtieri: I think your judgement is correct that the losses will be marginal. You have to bear in mind as well that the funding of the centres will be supplemented by monies coming in from private sector partners and also from provinces. For example, we know that B.C., Saskatchewan, Manitoba, Quebec and probably Alberta are going to contrib-

[Traduction]

Le sénateur Frith: S'agit-il des 605 000 \$ prévus pour la mise en œuvre?

M. Derikx: Ce montant de 605 000 \$ a été demandé par le CRSNGC pour l'administration de la participation des conseils.

Le sénateur Frith: Quel est le rapport avec l'observation de M. Gualtieri concernant le pourcentage?

M. Derikx: Le montant de 605 000 \$ est prévu pour une année seulement, 1991, mais les 7,5 millions de dollars ou les 3 p. 100 que j'ai mentionnés s'appliquent à une période de cinq ans et comprennent les trois conseils aussi bien que ISTC. Les 605 000 \$ sont prévus pour un conseil pour la période d'un an.

Le sénateur Frith: Ici on en parle au pluriel, il est question de la mise en place de réseaux.

M. Derikx: La raison, c'est que le CRSNGC est responsable de la planification et du contrôle du programme, mais chaque conseil a un rôle à jouer dans la gestion et le contrôle de ses propres centres. Par exemple, sur les 15 centres actuels, le CRSNGC a la responsabilité de 10, et entre eux, le conseil médical est responsable de 4 autres et le conseil de recherches en sciences humaines est responsable d'un centre. Compte tenu des responsabilités, les conseils ont besoin d'un budget pour faire de la surveillance et se tenir au courant.

Le sénateur Marsden: Et faire aussi des vérifications. Je n'ai pas fait le calcul mais je voudrais savoir à combien se chiffre la perte au cours de la durée du programme. Peut-être qu'on ne peut pas la déterminer mais si cela est possible, j'aimerais savoir quelle sera la perte subie par le programme prévu pour le réseau de centres d'excellence à cause de l'inflation. Le programme va rester un programme quinquennal malgré les retards.

M. Gualtieri: Vous nous demandez de faire des conjectures concernant les taux d'inflation. À mon avis, cela ne servirait à rien. C'est quelque chose de tout à fait hypothétique à cause de la variabilité des différents facteurs.

Le sénateur Marsden: Je vais reformuler ma question. C'est un enjeu formidable. Nous avons de nombreux programmes scientifiques dont l'avenir reste incertain, mais les centres d'excellence sont assez bien établis. Nous savons quelle sera notre orientation. Le Canada compte sur ces centres. Nous savons que l'inflation aura un effet d'érosion sur les budgets tout en augmentant les coûts des recherches scientifiques. Nous savons également que toutes les universités subissent des contraintes terribles et doivent comprimer les coûts là où elles le peuvent. La question importante, c'est de savoir quel sera l'avenir de la recherche scientifique dans ce programme très ambitieux. Vous êtes sûrement en mesure de prévoir les répercussions—je suppose qu'il y aura des pertes marginales et j'aimerais savoir où elles vont survenir.

M. Gualtieri: Je pense que vous avez raison quand vous parlez de pertes marginales. Il faut se rappeler que le financement des centres sera complété par des apports du secteur privé et des provinces. Par exemple, nous savons que la Colombie-Britannique, la Saskatchewan, le Manitoba, le Québec et probablement l'Alberta vont contribuer au financement des centres

[Text]

ute to the centres that are in their provinces. These various sources of funds will overcome the effects of inflation and, indeed, considerably enrich the level of funding for the program.

Senator Marsden: Provided that the provincial governments do not cut their budgets. Nothing seems less likely than that they will not cut their budgets, providing that the private sector exists in force in this area and will be able to give meaning to what you have just said.

Mr. Gualtieri: We do know that, for example, the Province of British Columbia has offered to increase funding for centres in that province by 50 per cent of the funds flowing to British Columbia.

In the case of Saskatchewan, they are going to fund 30 per cent of salaries; in the case of Manitoba, 20 per cent of the amount of funds going to the province, and in the case of Quebec, 15 per cent across the board and 10 per cent more on the basis of particular justification.

So the provincial governments have actually committed additional funds to the programs.

Now that the research program has been more or less finalized as a result of the work of the implementation committee, the centres are in a much stronger position to go out and solicit private sector participation.

Mr. Derikx may be able to shed more light on what progress is being made in getting more private sector participants to link up with the networks.

Mr. Derikx: The number of companies involved at the application stage of the centres that were successful in the end was 17. At the moment 31 different companies have signed the various internal agreements that each network has. Most networks are active in promoting networking, communicating with companies and attracting new companies.

These companies are not all research intensive or have the capability to make major contributions of funding to the networks, so the various levels of participation involve contributions to research, planning of programs, committee meetings, workshops, and so forth. So the degree of involvement is expanding.

As I said a moment ago, we have at least 31 companies. I am sure if one were to survey the networks today that number would probably be doubled in terms of involvement, even at the committee level.

I should also say in response to Senator Marsden's concern respecting the increase in costs that the networks have moved to a different level of complexity. We are now networking the networks. In other words, several networks have joined together to purchase a particular facility, which I think is an efficient way of making use of funding and other resources. In one case three different networks joined together to develop a particular facility.

Another point I should like to make is that there has been a two-year delay respecting funding, but that two-year delay was time well spent. Initially, there were 238 letters of intent and 158 proposals. Ultimately there were 15 successes. So to nar-

[Traduction]

qui se trouvent dans leur province. Ces différents apports permettront de pallier les effets de l'inflation et, en fait, accroîtront de façon considérable le niveau de financement.

Le sénateur Marsden: Pourvu qu'il n'y ait pas de réduction du budget provincial. Cela risque bien de se produire du moment que le secteur privé a une présence importante dans ce secteur, confirmant ainsi ce que vous venez de dire.

M. Gualtieri: Nous savons, par exemple, que la Colombie-Britannique a offert d'augmenter le financement pour les centres de cette province de 50 p. 100.

La Saskatchewan va financer 30 p. 100 des salaires, le Manitoba fournira 20 p. 100 des crédits alloués à cette province et le Québec donnera 15 p. 100 à tous les centres avec la possibilité d'accroître ces montants de 10 p. 100 en fonction de critères spéciaux.

Les gouvernements provinciaux ont donc déjà pris des engagements financiers pour accroître le financement du programme.

Puisque le programme de recherche vient d'être arrêté grâce au travail du comité, les centres sont maintenant bien mieux placés pour demander l'aide du secteur privé.

M. Derikx pourrait peut-être vous donner des précisions concernant les efforts faits pour obtenir une plus grande collaboration du secteur privé avec les réseaux.

M. Derikx: Dix-sept entreprises en tout ont été retenues à la fin de la première étape. À l'heure actuelle, 31 sociétés différentes ont signé des ententes avec un réseau. La plupart des réseaux cherchent à entrer en contact avec des entreprises et à attirer de nouveaux membres.

Ces entreprises n'ont pas toutes une grande capacité de recherche ni la possibilité de faire d'importantes contributions financières au réseau; dans certains cas, il s'agit d'une contribution aux recherches, d'une participation à la planification des programmes, aux séances de comités, aux ateliers, etc. Alors le degré de participation s'accroît.

Comme je l'ai déjà dit, nous avons au moins 31 entreprises. Je suis sûr que si on faisait un sondage des réseaux aujourd'hui, on constaterait qu'il y a deux fois plus de participants, même au niveau des comités.

Pour ce qui est des augmentations mentionnées par le sénateur Marsden, il faudrait signaler que les réseaux ont atteint un niveau de complexité différent. Nous avons maintenant des réseaux qui sont eux-mêmes reliés en réseaux. Autrement dit, plusieurs réseaux se sont mis ensemble pour acheter une installation, ce qui me semble une façon efficace d'utiliser l'argent et les autres ressources. Dans un cas, trois réseaux différents ont collaboré pour mettre sur pied une installation.

Je voudrais aussi vous faire remarquer que les deux ans que nous avons pris pour établir les budgets nous ont permis d'examiner les 238 lettres d'intention et les 158 propositions pour en

[Text]

row that down from 238 to 15 was quite a job. That was done by the various committees, referees, and so forth.

It is also important that the networks have had the time to talk, collaborate, plan and discuss subjects, not just between universities and industry, but between universities themselves.

There has been an increase in communication between researchers in universities and researchers in companies, and the nature of those relationships has changed. We see more teams consisting of more members, and we also now see interdisciplinary research.

Money is one thing, but one needs time to let this synergy develop. The time as available, and because of that we are off to a good start, despite the fact there was a delay caused by inflation.

Senator Frith: May I ask a supplementary?

The Chairman: Certainly.

Senator Frith: Could you give us an example so that we can realize the existence of these networks?

Without going into too much detail, respecting the network of networks you referred to that purchased a facility, could you describe in concrete terms those networks and the facilities purchased in order to give us a clearer picture of how this is operating?

Mr. Derikx: The specific network I was referring to involves an insect biotech network, which is headquartered at Queen's University, and a neural network.

Senator Frith: Once the network is set up, is it institutionalized?

Mr. Derikx: A network is a laboratory or research group without vaults. It is an intellectual or abstract type of network.

I am looking for the details respecting the one I referred to—

Senator Frith: Pick another one if that is an embarrassment.

Mr. Derikx: It is not an embarrassment.

Senator Frith: I meant "embarrassment" in the sense of difficult to find.

Mr. Derikx: The insect biotech network, as I said earlier, is headquartered at Queen's University, but involves Agriculture Canada, Forestry Canada, the National Research Council, Queen's, Laval, University of British Columbia, University of Calgary, University of New Brunswick, University of Ottawa, University of Toronto, Waterloo University, Western Ontario University and York University. It involves a large number of universities, as you can see, and—

Senator Frith: And they are part of one network?

Mr. Derikx: Yes, one network spread across the country.

Mr. Cappe: If I may emphasize the point, in a letter that I sent to the committee on December 20 I attached a list of networks of centres of excellence that had these specific partici-

[Traduction]

retenir 15. C'était tout un travail qui a été effectué par les différents comités, les arbitres, etc.

Pour les réseaux aussi, c'était important d'avoir le temps de se consulter et de faire de la planification, non seulement entre les universités et le secteur industriel mais entre universités elles-mêmes.

Il y a eu davantage de communication entre les chercheurs universitaires et les chercheurs industriels, et la nature de leurs rapports a changé. Les équipes sont maintenant plus nombreuses, et nous constatons davantage de recherches interdisciplinaires maintenant.

L'argent est une chose mais il faut prévoir le temps pour que la synergie se développe. Une période suffisante a été impartie et, grâce à cela, nous partons d'un bon pied, malgré le retard causé par l'inflation.

Le sénateur Frith: Puis-je poser une question supplémentaire?

Le président: Certainement.

Le sénateur Frith: Pourriez-vous nous donner quelques exemples concernant ces réseaux?

Je voudrais quelques précisions concernant ces réseaux qui se sont groupés pour acheter une installation. Je voudrais mieux comprendre ce que ce genre d'arrangement signifie sur le plan concret.

M. Derikx: Il s'agit d'un réseau spécialisé dans la technologie entomologique, dont le siège se trouve à l'université Queen's et d'un réseau spécialisé en neurologie.

Le sénateur Frith: Une fois qu'un réseau est établi, il est institutionnalisé?

M. Derikx: Un réseau, c'est un laboratoire ou un groupe de recherche sans installations fixes. Il relève davantage d'une conception intellectuelle.

Je cherche les détails concernant l'exemple que je voulais donner...

Le sénateur Frith: Choisissez-en un autre si celui-là vous embarrasse.

M. Derikx: Il ne m'embarrasse pas.

Le sénateur Frith: Je l'entendais dans le sens de difficile à trouver.

M. Derikx: Comme j'ai déjà dit, le réseau de biotechnologie ophomologique a son siège à l'université Queen's mais il comprend Agriculture Canada, Forêts Canada, le Conseil national de recherche, l'université Queen's, l'université Laval, l'université de la Colombie-Britannique, l'université de Calgary, l'université du Nouveau-Brunswick, l'université d'Ottawa, l'université de Toronto, l'université Waterloo, l'université Western Ontario et l'université York. Il y a de nombreuses universités, comme vous pouvez le constater et...

Le sénateur Frith: Et elles constituent un seul réseau?

M. Derikx: Oui, un réseau à l'échelle nationale.

M. Cappe: Si vous permettez, j'aimerais donner une précision. Dans une lettre que j'ai envoyée au comité le 20 décembre, j'ai joint une liste des réseaux des centres d'excellence

[Text]

pants. That was in response to a question put by Senator Comeau.

Senator Marsden: If I may follow up on that, that was very helpful, except you missed the 15th network. You listed only 14. You missed the aging one. You also did not attach the amounts, and you spelled the name of my hometown incorrectly.

Mr. Cappe: For which I will be forever apologetic.

Senator Marsden: It would be helpful to have the amount attached to the networks, if you do not mind.

I apologize for interrupting, Senator Frith.

Senator Frith: That gives us a typical example of a network that got together with another network and purchased a facility.

Mr. Derikx: Yes. The other network was the neural Regeneration and Functional Recovery Network, which is located in Montreal. That network also involves a large number of universities. They decided to contribute funds towards a DNA protein facility at Queen's University.

Rather than have each network buy, develop and build its own facility, they decided to pool the resources and build one facility to be used by both networks.

Senator Frith: Was there some similarity between the DNA question and the group interested in insects?

Mr. Derikx: Yes.

The other facility I mentioned is a neural network with the Genetic Diseases Network in British Columbia. So we have a group in Montreal and a group in British Columbia building a facility in Montreal. In this case, the Quebec government is also contributing \$3 million to the facility.

Again, that is another example of two networks that have pooled resources to purchase and operate a facility.

Senator Frith: When looking at those two separately one might think they have little in common, but they know they have, and they illustrated that by getting together and pooling money to purchase a facility that both will use.

Mr. Gualtieri: If I could be allowed one supplementary comment, senator, to indicate the scope of the networking that is taking place. Although this is changed as a result of the development of the networks over the last year, at the time of the approval the networks involved over 500 researchers, 35 universities across the country, and 37 non-university research organizations, 17 of which were private-sector companies. As Mr. Derikx indicated, the private sector registration has now gone from 17 to 31, and I mentioned to you that the provinces are now joining in in supporting these networks. A synergy has developed amongst those networks which is extremely positive and augers well for the future of the networks themselves and the multi-disciplinary quality of research that we have to get involved in in this country.

[Traduction]

avec les différents participants en réponse à une question posée par le sénateur Comeau.

Le sénateur Marsden: Effectivement, la liste était très utile mais vous n'avez pas inclus le 15^e réseau. Il n'y en avait que 14, vous avez omis le réseau sur le vieillissement. Vous avez également omis d'inclure les montants et vous avez mal orthographié le nom de ma ville natale.

M. Cappe: Je le regrette énormément.

Le sénateur Marsden: Ce serait utile d'indiquer les montants prévus pour chaque réseau, si vous voulez bien.

Excusez-moi de vous avoir interrompu, sénateur Frith.

Le sénateur Frith: C'est donc un exemple d'un réseau qui a collaboré avec un autre réseau pour acheter une installation.

M. Derikx: Oui. L'autre réseau était spécialisé dans la régénération neurale et la récupération des fonctions neurales, et il a son siège à Montréal. Ce réseau aussi comprend de nombreuses universités. Ensemble, ils ont décidé de financer l'installation d'un centre de la protéine ADN à l'université Queen's.

Au lieu de faire assumer par chaque réseau le coût de sa propre installation, ils ont décidé de combiner leurs ressources et d'équiper une installation pour les deux réseaux.

Le sénateur Frith: Le réseau spécialisé dans le domaine de l'ADN et celui qui s'intéresse aux insectes avaient donc des intérêts communs?

M. Derikx: Oui.

Il y a aussi le réseau neural qui travaille avec un réseau spécialisé dans les maladies génétiques en Colombie-Britannique. Il y a donc un groupe à Montréal et un groupe en Colombie-Britannique qui construisent un centre à Montréal. Dans ce cas-ci, le gouvernement du Québec contribue 3 millions de dollars.

Voilà donc un autre exemple de deux réseaux qui ont mis leurs ressources en commun pour installer et exploiter un centre.

Le sénateur Frith: On pourrait s'imaginer que les deux ont peu d'intérêts communs mais manifestement ce n'est pas le cas, ce qu'ils ont démontré par leur décision de mettre leurs ressources en commun pour mettre sur pied une installation qui sera utilisée par les deux.

M. Gualtieri: Si vous me permettez une remarque supplémentaire, sénateur, j'aimerais vous parler de l'envergure que prend la création de ces réseaux. Même si la situation a changé à cause de la création de réseaux au cours de l'année dernière, au moment de l'approbation du programme, les réseaux impliquaient plus de 500 chercheurs, 35 universités de tout le pays et 37 organismes de recherche non universitaires, dont 17 étaient des sociétés privées. Comme M. Derikx l'a dit, le nombre de compagnies privées est passé de 17 à 31, et je vous ai dit que les provinces commencent maintenant à appuyer les réseaux. Une synergie extrêmement positive s'est créée parmi ces différents réseaux, ce qui est de bon augure pour l'avenir des réseaux eux-mêmes et le caractère multidisciplinaire des recherches qu'il faut entreprendre au Canada.

[Text]

Senator Kinsella: Do we have the data as to how many are skilled in centres in Canada? I have a concern for our loss; if you like, the "brain drain". Here is some data for a very specified and specific purpose: Are we protecting ourselves?

Mr. Gaultieri: One of the key purposes of the entire program was to put in place research networks of a quality that would keep leading researchers in the country. I am not aware of any researchers who, having been granted monies, as part of a centre, have left the country, although there may have been one or two out of that 500.

Senator Kinsella: Based on the data that is available that objective seems to be being met?

Mr. Gaultieri: I think I can categorically say yes to that.

Senator Stewart: Is the network of centres of excellence approach being used in the United States? Is that approach used there?

Mr. Derikx: In most countries, and that is the United States and in Europe, there are centres of excellence. I think that the network—and I emphasize the word "network"—is quite unique to the Canadian scene, the Canadian environment. There has been a lot of interest from other countries on how this experiment—it is an experiment, because we are not sure how it will work although we are very optimistic—is working. Many foreign countries are looking at this experiment with a lot of interest. The networks program is quite unique in the world.

Senator Marsden: Last week at the Institute for Advanced Research there were visitors from Hungary looking at this program and the CIAR precisely for the reason the witness suggests.

Mr. Derikx: It is a unique program and it also has unique challenges. It is also a very exciting program. Up to now, I have to agree with my colleague, Roberto Gaultieri, that one of the designs of the program was to keep the best researchers in Canada and keep them well-funded. I think that objective is certainly being met so far.

Senator Stewart: You could have done that simply by going for centres of excellence. It seems to me that one of the obvious explanations for adopting a network approach is the old Canadian view that what one province gets, every other province gets, or what one university gets, every other university must get in some way or another. I am sure that is not the only explanation here, but I suspect there is a sufficient element of importance to that one explanation to make one want to watch the success or failure of these networks of excellence with a very sharp eye. You talk about the costs of networking. I just wonder if we do not have a lot of "busy" work going on here.

Mr. Gaultieri: Perhaps I may comment on that point, having been involved in the early formulation of the policy. There were many factors that drove us towards the networking concept. One of the major ones, senator, was the desire to avoid a

[Traduction]

Le sénateur Kinsella: Avons-nous des données concernant le nombre de personnes hautement qualifiées qui travaillent dans les centres au Canada? Je me préoccupe de la fuite des cerveaux. Ces données nous permettraient de savoir si nous nous protégeons.

M. Gaultieri: L'un des objectifs principaux du programme, c'était de mettre en place des réseaux de recherche dont la qualité serait telle que les meilleurs chercheurs resteraient au pays. Que je sache, il n'y a pas eu de chercheurs qui ont quitté le pays après avoir reçu des subventions dans le cadre d'un centre. Il se peut, cependant, qu'il y en ait eu un ou deux sur les 500.

Le sénateur Kinsella: D'après les données dont vous disposez, il semblerait donc qu'on soit en train d'atteindre cet objectif...

M. Gaultieri: Je pense pouvoir répondre par un oui catégorique.

Le sénateur Stewart: L'approche du réseau des centres d'excellence est-elle utilisée aux États-Unis?

M. Derikx: Dans la plupart des pays, c'est-à-dire aux États-Unis et en Europe, il y a des centres d'excellence. Je pense que la notion d'un réseau—et j'insiste sur le mot «réseau»—est particulière au Canada. D'autres pays s'intéressent beaucoup aux résultats de notre expérience; car nous ne savons pas ce qu'ils seront, même si nous sommes très optimistes. Bien des pays étrangers s'intéressent beaucoup à notre expérience. Notre programme de réseaux est assez unique au monde.

Le sénateur Marsden: La semaine passée, l'Institut canadien des recherches avancées a reçu des visiteurs de Hongrie, qui s'intéressent au programme justement pour la raison invoquée par le témoin.

M. Derikx: C'est un programme unique qui présente également des défis uniques. C'est également un programme fort passionnant. Jusqu'ici, je me dois d'être d'accord avec mon collègue, Roberto, qui a dit qu'un des objectifs du programme, c'était de garder au Canada les meilleurs chercheurs en leur assurant un bon financement. Je pense que jusqu'ici on atteint certainement cet objectif.

Le sénateur Stewart: Vous auriez pu faire cela simplement par l'intermédiaire des centres d'excellence. À mon avis, une des explications évidentes de l'adoption de l'approche des réseaux, c'est la vieille attitude canadienne selon laquelle toutes les provinces et toutes les universités doivent être traitées de façon équitable. Je suis sûr que ce n'est pas la seule explication, mais je pense qu'elle est suffisamment importante pour qu'il faille surveiller de très près les résultats que donnent ces réseaux de centres d'excellence. Vous avez parlé des coûts de la création des réseaux. Je me demande s'il ne s'agit pas un peu de travail artificiel.

M. Gaultieri: Ayant participé à la conception de la politique, je peux peut-être faire une remarque à ce sujet. Il y a beaucoup de facteurs qui nous ont encouragé à mettre en place la notion d'établissement de réseaux. Nous voulions surtout

[Text]

"bricks and mortar" program. We felt that if one centre was established the pressures to move to bricks and mortar would be extremely strong. The networking concept was one way of trying to counter that tendency. However, perhaps more important was the consideration that we know we have excellence spread in every region across this vast country, but because of the problems of communication it is very difficult to get those people to talk to one another and to develop those synergies which eventually lead to a better research output.

I was very intrigued to hear what my colleague had to say about the three centres themselves getting together and co-operating. That is a spin-off benefit that I confess we did not even dream of when we were conceiving the program. The question of breaking down solitudes through the networking concept is an extremely important policy objective which will lead to better research and ultimately better transfer of technology out to the private sector.

Senator Stewart: Undoubtedly it will produce better research, the question is whether it will produce research of world-class excellence and that of course is the problem. I will not ask you to speculate on the ultimate result because I am sure you would be optimistic.

I wish to ask about one of the networks, namely, the Ocean Production Enhancement Network which involves Dalhousie University, Fisheries and Oceans Canada, McGill University, Memorial University, Laval University and the University of British Columbia. The network is enhancing ocean production. Could you tell us in what way it is enhancing ocean production?

Mr. Derix: In that network there are three companies involved: National Sea Products Limited, Clearwater Fine Foods and Fishery Products International. Each company has pledged to contribute \$1 million to the network over the five-year period. There is research going on which will be of a lot of interest to those companies. In terms of the focus of the research program, initially the program will focus on sea scallops and Atlantic cod, two fish species of high commercial value. The researchers will use those two models to investigate processes which will control the survival, the growth, reproduction and distribution of fish and shellfish. The results of that research will be of interest to aquaculture and also to the capture fishery companies. There are also people involved in the network in genetics of fish or the development of new instrumentation, but basically it is to help companies that are involved in aquaculture or in capture fisheries such as the three companies I mentioned.

Senator Stewart: You have mentioned a total of \$3 million from private sources. How much can the network count on from the Government of Canada?

Mr. Derix: I have the information. The open network is projected to receive \$23 million from MSERD over the next five years.

[Traduction]

éviter d'avoir à construire des édifices. Nous avons jugé que si on construisait un centre, il y aurait énormément de pression pour en construire d'autres. La notion d'établissement de réseaux était une méthode de contrer cette tendance. Cependant, le facteur qui était peut-être plus important, c'est que nous savons que nous avons de l'excellence dans toutes les régions de ce vaste pays, mais à cause des problèmes de communication, il est très difficile d'encourager ces gens à se parler et à créer les synergies qui finissent par donner de meilleures recherches.

J'ai trouvé très intéressantes les remarques de mon collègue au sujet des trois centres qui se sont regroupés pour mieux collaborer. Je vous avoue que c'est un avantage inattendu auquel nous n'avons même pas pensé lorsque nous avons conçu le programme. La disposition graduelle des solitudes grâce à l'établissement de réseaux est un objectif extrêmement important qui nous permettra de faire de meilleures recherches et, en fin de compte, de mieux transmettre la technologie au secteur privé.

Le sénateur Stewart: Le programme va certainement entraîner de meilleures recherches, mais il s'agit de savoir s'il entraînera des recherches de niveaux mondial. C'est, bien entendu, le problème. Je ne vais pas vous demander de vous prononcer sur les résultats, car je suis certain que vous seriez optimiste.

J'aimerais vous poser une question au sujet du réseau de mise en valeur des ressources maritimes, auquel participent l'université Dalhousie, le ministère des Pêches et des Océans, l'université McGill, l'université Memorial, l'université Laval et l'université de la Colombie-Britannique. Le réseau met en valeur des ressources maritimes. Pouvez-vous nous dire comment il procède pour atteindre cet objectif?

M. Derix: Il y a trois compagnies qui font partie du réseau: National Sea Products Limited, Clearwater Fine Foods et Fishery Products International. Chaque compagnie s'est engagée à contribuer 1 million de dollars au réseau au cours de la période de cinq ans. Certaines des recherches qui se font vont être d'un grand intérêt pour ces compagnies. Le programme va d'abord se concentrer sur les pétoncles géants et sur la morue de l'Atlantique, deux espèces dont la valeur commerciale est très importante. Les chercheurs vont utiliser ces deux modèles pour examiner les processus qui contrôlent la survie, la croissance, la reproduction et la répartition des poissons et des coquillages. Les résultats de ces recherches seront intéressants pour l'industrie de l'aquiculture et pour les sociétés qui emploient les méthodes traditionnelles de capture. Certains chercheurs du réseau travaillent sur la génétique des poissons ou la mise au point de nouveaux instruments, mais le but est surtout d'aider les compagnies qui font de l'aquiculture ou qui utilisent des méthodes traditionnelles de capture, comme les trois compagnies que j'ai mentionnées.

Le sénateur Stewart: Vous avez parlé d'un total de 3 millions de dollars qui proviendraient de sources privées. Le réseau peut compter sur combien de la part du gouvernement du Canada?

M. Derix: J'ai les renseignements. Selon nos prévisions, le réseau ouvert recevra 23 millions de dollars du DEDER au cours des cinq prochaines années.

[Text]

Senator Stewart: How will that money be spent? Perhaps I can come at it another way. Will any of it be used for salaries?

Mr. Derikx: A budget was submitted by the network. Some of the money will be used for salaries of research technicians and other money will be used as support for students. A lot of it will go for equipment. This is basically the normal cost of doing research. Everything is included except the acquisition of a research vessel, but I think there may be some arrangements that can be made to provide access to these research vessels.

Senator Stewart: Is there any provincial government money? You mentioned that you now have \$26 million, I believe, \$23 million from government and \$3 million from private industry.

Mr. Derikx: I believe that the Government of Newfoundland is considering supporting specific projects. It is not at this stage, as far as I know, considering supporting the network as a network. However, I think some of the governments are willing to make contributions to specific projects within the network research program.

Senator Stewart: The Department of Fisheries and Oceans itself does a good deal of scientific research work in the area of ocean production enhancement. How much does that department spend annually on ocean production enhancement research?

Mr. Cappe: Senator, I would have to verify that. I do not have the number at hand.

Senator Stewart: Is it approximately \$200 million?

Mr. Cappe: That would not be far from correct. The science component of the Department of Fisheries and Oceans is \$194 million, plus a lot of science goes on in support of the inspection service and so on. It is probably a little in excess of that amount.

Senator Stewart: In the case of the open network, then, we have something like \$26 million over five years, yet the department itself spends approximately \$194 million in the current year.

Mr. Cappe: That is all in house, or largely in house science, and is done in particular pursuit of the program objectives. In addition, a lot of this is done through out-house research.

Senator Stewart: The reason I raised this is that I have heard it said by Gordon Cummings, the former President of National Sea Products, that the open network is almost the key to the future of certain North Atlantic fisheries. Yet when we look at the amount of money which is going to be spent there over five years, it seems trivial compared with what the Department of Fisheries and Oceans itself spends in this area or in closely related areas in one year.

Mr. Cappe: Just to make the distinction between the nature of the research, and Mr. Derikx can comment on the work done by the network, the nature of the science program in the Department of Fisheries and Oceans is largely focused on providing scientific advice for fisheries management and fisheries

[Traduction]

Le sénateur Stewart: Comment ces fonds seront-ils dépensés? Peut-être pourrais-je formuler la question autrement. Est-ce qu'une partie de cette somme sera attribuée aux salaires?

M. Derikx: Le réseau a présenté un budget. Une partie des fonds sera attribuée aux salaires des techniciens de recherche et d'autres sommes seront versées aux étudiants. Une bonne partie de ce montant sera utilisée pour acheter de l'équipement. C'est ce qu'il faut normalement payer pour faire des recherches. Tout est compris à part l'acquisition d'un navire de recherche, mais je pense qu'on peut faire des arrangements pour avoir accès à ces navires de recherche.

Le sénateur Stewart: Est-ce que le gouvernement provincial va faire une contribution? Vous avez parlé de 26 millions de dollars, je crois—dont 23 millions de dollars du gouvernement et 3 millions de dollars de l'industrie privée.

M. Derikx: Je crois savoir que le gouvernement de Terre-Neuve pense contribuer à certains projets précis. Que je sache, à cette étape-ci, il n'envisage pas la possibilité de contribuer aux réseaux en tant que tels. Cependant, je pense que certains gouvernements sont prêts à contribuer à des projets précis dans le cadre du programme du réseau de recherche.

Le sénateur Stewart: Le ministère des Pêches et des Océans lui-même fait beaucoup de recherches scientifiques dans le domaine de la mise en valeur des ressources maritimes. Combien le ministère dépense-t-il chaque année pour ce genre de recherche?

M. Cappe: Il faudrait que je vérifie, sénateur. Je n'ai pas de chiffre à vous donner tout de suite.

Le sénateur Stewart: S'agit-il d'environ 200 millions de dollars?

M. Cappe: Ce serait à peu près cela. L'élément «science» du ministère des Pêches et des Océans représente 194 millions de dollars. De plus, il y a beaucoup d'activités scientifiques qui se font dans le cadre du service d'inspection, etc. Le total dépasse probablement d'un peu la somme que vous avez mentionnée.

Le sénateur Stewart: Dans le cas du réseau ouvert, donc, il y a environ 26 millions de dollars sur 5 ans, même si le ministère va dépenser 194 millions de dollars au cours de cette année financière.

M. Cappe: Il s'agit d'activités internes, qui se font dans le cadre de certains objectifs et de différents programmes. De plus, il y a beaucoup de recherches externes qui se font.

Le sénateur Stewart: Si je vous ai posé la question, c'est parce que Gordon Cummings, l'ancien président de «National Sea Products» a déjà dit que le réseau ouvert est presque la clé de l'avenir de certaines pêches de l'Atlantique du Nord. Cependant, lorsque nous comparons le budget du réseau sur cinq ans à celui du ministère des Pêches et des Océans pour un an, le premier semble être peu important.

M. Cappe: Je tiens à faire la distinction entre la nature des recherches. M. Derikx peut faire des remarques sur des travaux faits par le réseau. Le programme des sciences du ministère des Pêches et des Océans vise surtout à donner des conseils concernant la gestion des pêches et la gestion de l'habitat. Le

[Text]

habitat management. It is much more focused on specific programming of the department as opposed to the kind of research that I believe is being done by the network.

Senator Stewart: When you say "fisheries management", do you mean maintaining estimates of biomass and the like?

Mr. Cappe: Certainly including that, plus there is a larger program. Much of the work that is done in the science program is not research and development work, necessarily. You may recall the mollusc problem of a number of years ago. The department had a lot of its labs dedicated to dealing with that. That was not research and development in the classic sense in terms of the kind of work that the centres are doing.

Senator Frith: Mr. Chairman, perhaps the expression opposite to "in house" should be "out of house" rather than "out-house".

Mr. Cappe: Mr. Chairman, Senator Frith has given good advice.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I should like to turn now to the situation at Statistics Canada. Among the cuts that had been announced is one of \$4.5 million for the fiscal year 1990-91. I wonder whether Dr. Fellegi could tell us how this expenditure cut will be realized.

Dr. Ivan Fellegi, Chief Statistician of Canada, Statistics Canada: Yes, Mr. Chairman. The plan is that we will manage a lapse this fiscal year of the \$4.5 million, as required. However, in effect, approximately \$2 million of it will lapse this fiscal year by postponing some expenditures into the next fiscal year. Then, for the next fiscal year, we will make a decision regarding some program cuts in order to yield the money that we have to lapse. That is because the past cuts that have cumulatively been absorbed by Statistics Canada have been very substantial, going back 15 years. They started in 1975. At this point, in order to manage further cuts, we really have to cut programs.

Senator Marsden: We are going into a census year. We all remember what happened when the government tried bringing in cuts during the previous census year. We realized what wide-spread support there is for the work of Statistics Canada and its products—support from business, small and large, from researchers, academic and otherwise, and so on. Can you tell us a little about the impact of having to absorb this kind of cut in a census year? Will it have an impact, for example, on the special efforts that have to be made regarding aboriginal peoples completing census forms and so on?

Dr. Fellegi: We will certainly try to manage the cuts in as wise a way as possible. We will try to safeguard key initiatives such as, for example, the aboriginal persons initiative, where we have invested a tremendous amount of effort. We certainly will not economize there because it is absolutely vital that we gain the cooperation, respect and confidence of the aboriginal

[Traduction]

programme des sciences est beaucoup plus adapté à d'autres programmes précis du ministère par rapport aux recherches qui se font dans le cadre du réseau.

Le sénateur Stewart: Lorsque vous parlez de la gestion des pêches, est-ce que vous parlez des évaluations de la biomasse, etc.?

M. Cappe: Cela fait certainement partie du programme, mais le programme lui-même est beaucoup plus large. Beaucoup des travaux qui se font dans le cadre du programme des sciences ne sont pas forcément de la recherche et du développement. Vous vous souviendrez peut-être du problème des mollusques d'il y a quelques années. Le ministère a affecté beaucoup de ses laboratoires à ce problème. Il ne s'agissait pas de la recherche et du développement au sens traditionnel. C'est plutôt le travail des centres.

Le sénateur Frith: Monsieur le président, pour dire le contraire de travail interne en anglais, on devrait peut-être parler de «out of house» plutôt que de «out house».

M. Cappe: Le sénateur Frith vient de donner un bon conseil, monsieur le président.

Le sénateur Marsden: Je voudrais maintenant passer à la situation à Statistique Canada, monsieur le président. L'une des compressions budgétaires qui avait été annoncée est de 4,5 millions de dollars pour l'année financière 1990-1991. Je demande à M. Fellegi de nous expliquer comment on va réussir à faire cette compression.

M. Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada, Statistique Canada: Oui, monsieur le président. Tel qu'exigé, nous prévoyons ne pas utiliser les 4,5 millions de dollars au cours de cette année financière. Cependant, nous allons reporter environ 2 millions de ces dépenses à la prochaine année financière. Pour la prochaine année financière, nous allons supprimer certains programmes afin de faire les compressions nécessaires. Les compressions que Statistique Canada a assumées ont été très importantes et remontent à 15 ans. Elles ont commencé en 1975. Afin de faire d'autres compressions, nous sommes obligés de supprimer certains programmes.

Le sénateur Marsden: L'année 1991 est une année de recensement. Nous nous souvenons tous de ce qui s'est passé lorsque le gouvernement a essayé d'imposer des compressions pendant la dernière année de recensement. Nous nous sommes rendu compte de tout l'appui qui existe pour le travail de Statistique Canada et pour ses produits—je parle de l'appui des petites et grandes entreprises, des chercheurs universitaires et autres, etc. Pouvez-vous nous parler davantage de l'incidence d'une telle compression au cours d'une année de recensement? Est-ce qu'il y aura une incidence sur les efforts spéciaux que vous faites en ce qui concerne les réponses aux questionnaires par les autochtones, etc.?

M. Fellegi: Nous allons certainement essayer de gérer les compressions de notre mieux. Nous allons essayer de protéger des initiatives importantes comme celle concernant les autochtones, dans laquelle nous avons investi énormément d'efforts. Nous n'allons certainement pas faire des économies dans ce programme, car il est essentiel de gagner la collaboration, le

[Text]

population so that it cooperates with us and completes the census forms.

We will not economize there, but there will be a certain degree—I cannot speculate how much—of enhanced or increased risk associated with this because some of the cuts this fiscal year will come out of the census program.

The Chairman: Senator Marsden, Senator Bolduc would like to ask a supplementary question.

Senator Bolduc: How many people work in the Bureau of Statistics?

Dr. Fellegi: Approximately 4,300 to 4,500. The number varies.

Senator Bolduc: I see that you have a budget of approximately \$300 million.

Dr. Fellegi: No, our budget is approximately \$250 million.

Senator Bolduc: I see here that it is \$288 million.

Dr. Fellegi: This coming fiscal year the amount is higher than the regular amount because of the census preparations.

Senator Bolduc: We are talking about less than 50 per cent. Is it possible to increase the productivity of 4,000 people so that programs will not have to be cut?

Dr. Fellegi: Indefinitely, yes.

Senator Bolduc: I understand that an experiment was tried with one group and you ended up before the labour relations court. The unions won. Could you give us an explanation with regard to that?

Dr. Fellegi: With regard to your first question, over the past 15 years we have absorbed a cumulative loss of 30 per cent of our person years, with about one-half of that amount occurring over the last five years. Most of the reductions we have absorbed since at least 1980 have been absorbed through productivity increases. There have been very few programs cut to date. We are still engaged in the last stages of the previous cuts, and those are being absorbed largely through productivity enhancements. We have put in place a very wide range of programs to increase productivity. Automation and computer use is a very important element of that strategy. Centralization of operational activities is another element so that peaks and valleys can be evened out from small pockets of operation activity which tend to be more inefficient. That is so because they tend to be staffed up to the peak level of requirements. By pooling all those operational resources together we are better able to manage.

Training people to be more productive is another component. Increased use of sampling is used wherever possible. Exploitation of administrative records from taxation, for example, instead of surveying directly is something which is taking place. In other words, there is a very well thought out and wide range of productivity enhancement programs in place.

[Traduction]

respect et la confiance des autochtones afin qu'ils remplissent les questionnaires.

Nous n'allons pas faire des économies de ce côté, mais il y aura un peu plus de risques—et je ne saurais vous dire combien—car certaines des compressions se feront dans le programme du recensement au cours de cette année financière.

Le président: Sénateur Marsden, le sénateur Bolduc aimerait poser une question supplémentaire.

Le sénateur Bolduc: Combien de personnes travaillent au Bureau de la Statistique?

M. Fellegi: Environ 4 300 à 4 500. Le chiffre varie.

Le sénateur Bolduc: Je constate que vous avez un budget d'environ 300 millions de dollars.

M. Fellegi: Non, notre budget est d'environ 250 millions de dollars.

Le sénateur Bolduc: D'après ces chiffres, il est de 288 millions de dollars.

M. Fellegi: Le budget de la prochaine année financière est plus élevé que d'habitude à cause du travail préparatoire pour le recensement.

Le sénateur Bolduc: Il s'agit de moins de 50 p. 100. Est-il possible d'augmenter la productivité de 4 000 employés afin de ne pas avoir à supprimer des programmes?

M. Fellegi: Certainement, oui.

Le sénateur Bolduc: Je crois savoir que vous avez fait un essai avec un groupe et vous vous êtes retrouvés devant le tribunal des relations de travail. Les syndicats ont eu gain de cause. Pouvez-vous nous expliquer ce qui s'est passé?

M. Fellegi: En ce qui concerne votre première question, je vous dirai qu'au cours des 15 dernières années, nous avons subi une perte cumulative de 30 p. 100 de nos années-personnes, et environ la moitié de ces compressions sont intervenues dans les cinq dernières années. Nous avons pu faire face à la plupart des réductions depuis au moins 1980 grâce aux augmentations de productivité. Jusqu'ici, très peu de programmes ont été éliminés. Nous sommes toujours dans les dernières étapes des compressions précédentes, et nous y faisons face en grande partie grâce aux augmentations de productivité. Nous avons mis en place toute une gamme de programmes qui visent à augmenter la productivité. L'automatisation et l'informatisation sont deux éléments très importants de cette stratégie. La centralisation des activités opérationnelles nous permet également de mieux faire face aux aléas de la demande, alors qu'avant il y avait le personnel nécessaire pour répondre à la demande pendant les périodes de pointe. Nous réussissons à mieux gérer nos ressources opérationnelles en les centralisant.

De plus, nous offrons aux employés une formation qui leur permet d'être plus productifs. Là où c'est possible, nous avons davantage recours à l'échantillonnage. Plutôt que de faire des sondages directs, nous exploitons les dossiers administratifs de l'impôt, par exemple. Autrement dit, il y a toutes sortes de programmes bien conçus pour augmenter la productivité.

[Text]

There always comes a point at which you make a judgment and say, "Well, we really do not believe that further productivity enhancements can be squeezed out reasonably."

Senator Bolduc: I look at your regular catalogue which comes out every week or two. I see that you have a considerable number of publications of every type. Some you do not sell, you just give away. Why do you not sell them?

Dr. Fellegi: We are on complete cost recovery now for our publishing program. We are recovering every penny of our publishing costs.

The publications that are given away have been dramatically reduced. In fact, at this point they are given only to MPs and senators, some depository libraries which are designated for the receipt of government publications by Supply and Services Canada and provincial government statistical focal points with whom we have bilateral agreements. These focal points help us with our statistical program in particular ways and we give them our output. Beyond that, to the best of my knowledge, we do not have any publications that are given away. Whenever one says "any" I am sure that someone can point to one or two. Basically, we do not have any that are given away. The rest are sold. As I have said, the total publishing program at this point is now fully cost recovered. Not every publication pays for itself, but the program as a whole does.

Senator Marsden: Senator Bolduc, ask any student or any researcher who uses the products of Statistics Canada and you will get an earful of about how there is full cost recovery. It is really a transfer of costs on to universities and individuals. I think that Statistics Canada is doing a great job.

Senator Bolduc: Instead of being published some of your publications could be kept on tape and people could have access to the tapes. How much does it cost you in paper in a year at Statistics Canada?

Dr. Fellegi: I do not have that number in my head. It is available, of course. As part of the program of full recovery of publishing costs we have been very carefully reviewing the need for publishing as opposed to other forms of data dissemination because it is a constraint. Whenever we lose money on a particular publication, we have to make it up on another one. You can believe that every one of our program managers has been under tremendous pressure to rationalize the publications that we put out in paper form. A very large number of publications has been consolidated as a result. What is left are publications that are either fully paying for themselves in terms of full production and dissemination costs, or very close to it.

Senator Kinsella: I wish to follow up on Senator Marsden's earlier question as to whether or not these cuts will affect the preparation for the upcoming census. More specifically, what stage of preparation is the census instrument at as we sit here today? Are you 80 per cent prepared, 90 per cent prepared? Can you tell us?

[Traduction]

À un certain moment, on finit par décider qu'on ne peut plus augmenter la productivité.

Le sénateur Bolduc: Je constate, d'après votre catalogue qui paraît chaque semaine ou toutes les deux semaines, qu'il y a un grand nombre de publications de toutes sortes. Certaines sont gratuites. Pourquoi ne les vendez-vous pas?

M. Fellegi: Nous récupérons absolument tous nos coûts de publication.

Le nombre de publications qui sont distribuées gratuitement a été réduit considérablement. On ne les donne plus qu'aux députés, aux sénateurs et à certaines bibliothèques désignées par Approvisionnement et Services Canada pour recevoir les publications du gouvernement, et aux points de contact statistiques des gouvernements provinciaux avec lesquels nous avons des ententes bilatérales. Ces points de contact nous aident à mener à bien notre programme statistique, et nous leur donnons nos publications. À part ces exceptions, il n'y a pas, que je sache, de publications qui sont distribuées gratuitement. Cela étant je suis sûr que quelqu'un peut mentionner un ou deux cas d'exception. En règle générale, il n'y a pas de publications qui sont distribuées gratuitement. Toutes les autres sont vendues comme je l'ai déjà dit, et tous les coûts de publication sont récupérés. Le programme dans son ensemble s'autofinance, même si ce n'est pas le cas de chaque publication.

Le sénateur Marsden: Sénateur Bolduc, vous n'avez qu'à demander à un étudiant ou à un chercheur qui utilise les produits de Statistique Canada pour connaître la situation au sujet de la pleine récupération des coûts. Il s'agit effectivement d'un transfert des coûts aux universités et aux particuliers. Je pense que Statistique Canada fait un travail formidable.

Le sénateur Bolduc: Plutôt que d'être publiés, certains de vos produits pourraient être disponibles sur bande. Quels sont les coûts annuels de papier à Statistique Canada?

M. Fellegi: Je ne surais pas vous le dire au pied levé. On peut l'obtenir, bien entendu. Dans le cas du programme de la pleine récupération des coûts de publication, nous avons examiné de près la publication par rapport à d'autres moyens de diffusion des données. Chaque fois que nous perdons de l'argent avec une publication donnée, il faut que nous le récupérions avec une autre. Je peux vous assurer que nous avons exercé énormément de pressions sur nos gestionnaires de programmes pour rationaliser les produits qui sont imprimés sur du papier. Grâce à ces efforts, le nombre de publications a été rationalisé. Celles qui restent sont les publications pour lesquelles nous récupérons tous ou presque tous les coûts de production et de diffusion.

Le sénateur Kinsella: Je tiens à donner suite à la question posée par le sénateur Marsden concernant l'incidence des compressions sur le travail préparatoire du recensement. Pour être plus précis, quel est le degré de préparation du recensement actuellement? Êtes-vous prêt à 80 p. 100 ou à 90 p. 100? Pouvez-vous nous le dire?

[Text]

Dr. Fellegi: We are on schedule for where we are suppose to be at this point. The questionnaire has been approved by Cabinet. It has been printed. It is the subject of an enormously detailed training program.

Senator Kinsella: Therefore, funds are not required for the preparation of the questionnaire instrument. It has been completed, is that right?

Dr. Fellegi: This is the year in which they were printed.

Senator Kinsella: A great many Canadians would be interested to know, as would many honourable senators, as to whether or not the question of designation by ethnocultural origin—

Senator Marsden: It is unchanged from the last census, as I understand it.

Senator Kinsella: It is changed or unchanged?

Dr. Fellegi: Essentially, it is unchanged. There is an explanatory note that goes with the question which is printed on the questionnaire. Perhaps I should ask my colleague, Mr. Beatty, who is in direct charge of the census, to answer any specific questions with regard to the wording.

Senator Kinsella: The question that many people ask is whether or not they will have a choice to put "Canadian".

Dr. Fellegi: They have the choice to put "Canadian".

Senator Marsden: And did last time.

Senator Kinsella: And just "Canadian" only?

Dr. Fellegi: They can so answer, as indeed they could last time.

The Chairman: Perhaps we could discuss this issue at length, as we have the Main Estimates, for next year.

Senator Marsden: I would like to continue with my questions because these cuts will be gone from the census. You are required to produce material that relates to the national accounts. Presumably, it is not possible for you—and you have already said in an answer to a previous question that you will have to eliminate some programs—to eliminate programs which deal with the national accounts.

Dr. Fellegi: We certainly try to identify criteria, and I would be glad to share with you those which we want to be guided by and which we want to advise the minister we want to be guided by in recommending his approval of the particular programs that might be affected. The first criteria is that the integrity of the system of national accounts should not be compromised, something which is incredibly important at any time but particularly so now with the rapid economic changes that are under way at the present time. Thus, we want to protect that.

Second, in no particular order of criteria now, there are some extremely sensitive and rapidly changing economic and social indicators that are very sensitive and whose integrity

[Traduction]

M. Fellegi: Les travaux avancent selon les prévisions. Le questionnaire a été approuvé par le Conseil des ministres. Il a déjà été imprimé. Le questionnaire fait l'objet d'un programme de formation extrêmement détaillé.

Le sénateur Kinsella: Autrement dit, vous n'avez pas besoin de fonds pour la préparation du questionnaire. Le travail est déjà terminé. C'est cela?

M. Fellegi: Les questionnaires ont été imprimés cette année.

Le sénateur Kinsella: Beaucoup de Canadiens, et beaucoup de sénateurs, aimeraient savoir si la question concernant l'origine ethnoculturelle—

Le sénateur Marsden: Cette question n'a pas été changée depuis le dernier recensement, si je comprends bien.

Le sénateur Kinsella: La question a été changée ou pas?

M. Fellegi: Essentiellement, la question reste inchangée. Il y a une note explicative qui accompagne la question et qui est imprimée sur le questionnaire. Je devrais peut-être demander à mon collègue, M. Beatty, qui s'occupe directement du recensement, de répondre à toutes questions concernant le libellé.

Le sénateur Kinsella: La question que beaucoup se posent est celle de savoir s'ils pourront indiquer «Canadien» comme réponse.

M. Fellegi: Ce sera une des réponses possibles.

Le sénateur Marsden: C'était le cas lors du dernier recensement également.

Le sénateur Kinsella: On peut répondre «Canadien» sans plus de précision?

M. Fellegi: On peut répondre de cette façon, tout comme on pouvait le faire la dernière fois.

Le président: Nous pourrions peut-être discuter de cette question en détail lors de notre étude du budget des dépenses principal de l'année prochaine.

Le sénateur Marsden: J'aimerais continuer à poser mes questions, car ces compressions vont avoir une incidence sur le recensement. Vous êtes obligés de produire des documents concernant les comptes nationaux. Je tiens pour acquis qu'il vous est impossible—et vous avez déjà dit en réponse à une question précédente que vous serez obligés d'éliminer certains programmes—de supprimer les programmes qui portent sur les comptes nationaux.

M. Fellegi: Nous essayons certainement d'identifier des critères, et je serais heureux de vous parler des critères dont nous voudrions que le ministre tienne compte dans ses décisions concernant les programmes qui risquent d'être affectés. Le premier critère c'est qu'il ne faut pas compromettre l'intégrité du système des comptes nationaux. Ces comptes sont toujours d'une importance énorme, mais surtout en cette période de changements économiques rapides. Nous voulons donc protéger ce programme.

Deuxièmement, il y a d'autres indicateurs extrêmement sensibles qui mesurent les changements économiques et sociaux, comme ceux du chômage et de l'indice des prix à la consom-

[Text]

should be protected, such as the unemployment measure or the consumer price index, to give two prominent examples.

Third, we are engaged in a number of collaborative efforts with other partners, primarily the provinces, to develop information in areas that we regard as being of high priority and where the information is largely non-existent at the present time. Key examples are health and education where we are engaged with the provinces in a major review, a major collaborative effort, to develop information. We think it would be a breach of faith to impose cuts on those areas.

Thus, there is the pragmatic criterion that we are talking about—not cuts, but suspensions of programs for one year. We are talking about a one-year change, not a permanent cut of anything, since this is a one-year cut. Therefore, whatever problem is singled out for a one-year suspension, the resources have to be re-allocatable. The people involved have to be utilizable productively in other areas of the department so that the savings can be effected. Those will be the criteria that will guide the choice of programs that might be affected.

Senator Marsden: You heard the earlier series of questions, so you can imagine that a lot of us are interested in the science technology analysis division of Statistics Canada, which makes available the kind of data that allows us to ask questions dealing with what many people regard as the leading sector, that of what will happen in the economy. As senators know, we get information on R & D expenditures on expenditures by industry and government, which is a controversial area at the present time, and so on, in terms of GDP. Everyone thinks that R & D is important.

Can you tell us what, if any, impact these cuts might have on that division?

Dr. Fellegi: No; I cannot at the present time, because the decision has not been taken as to what programs will be affected. We are talking about the next fiscal year. I have made some recommendations to the minister, but there has been no decision yet.

Senator Marsden: I presume from that answer that it is a possibility that this division might be affected by cuts either by person-years or in some other way.

Dr. Fellegi: That is a possibility.

Senator Marsden: We have the Sparrow Committee report, which was just tabled in the House. It recommends that we need to know even more than we now know about this area and certainly that we need to know where those expenditures lie, not only from inside government but also industry as well, in that area. What would be the basis on which one could touch that kind of area, given its economic and political significance?

Dr. Fellegi: At this point it would be speculative for me to think about it out loud because it has not been settled.

Senator Marsden: Let me put the question the other way around, then. Do you mean by a one-year suspension, should that occur, that there would be a gap in the data?

[Traduction]

mation. Ce ne sont que deux exemples de programmes qui doivent être protégés.

Troisièmement, nous travaillons en collaboration avec d'autres partenaires, surtout les provinces, pour obtenir des renseignements dans des domaines de haute priorité où nous n'avons presque pas de renseignements à l'heure actuelle. Par exemple, nous faisons une étude importante de la santé et de l'enseignement en collaboration avec les provinces. Nous estimons qu'il serait déloyal d'imposer des restrictions dans ces domaines.

Nous pensons donc faire un choix pragmatique, car plutôt que d'abolir des programmes, il s'agirait d'en suspendre pour une année. Il s'agit d'une suspension d'une année seulement, non d'une abolition permanente, puisque la réduction budgétaire ne touche qu'une année. Par conséquent, les ressources du programme suspendu pour un an doivent pouvoir être redistribuées. Le personnel doit pouvoir contribuer productivement au travail d'autres secteurs du ministère afin que les économies soient réelles. Voilà les critères utilisés dans le choix des programmes touchés.

Le sénateur Marsden: Vous avez entendu une série de questions, plus tôt. Vous pouvez en déduire que plusieurs d'entre nous s'intéressent à l'avenir de la Division de la statistique des sciences et de la technologie du ministère, qui nous fournit les données nous permettant de poser des questions sur un secteur que beaucoup considèrent comme le secteur d'avenir de notre économie. Comme les sénateurs le savent, nous avons obtenu des renseignements sur les dépenses de l'industrie et du gouvernement en matière de recherche et de développement. C'est une question controversée à l'heure actuelle, surtout lorsque l'on compare ces dépenses au PNB. Tout le monde pense que la recherche et le développement sont importants.

Pouvez-vous nous dire si ces restrictions auront un effet sur cette division?

M. Fellegi: Non, je ne peux pas le faire maintenant puisqu'on n'a pas encore choisi les programmes touchés. Nous parlons du prochain exercice. J'ai fait des recommandations au ministre, mais aucune décision n'a été arrêtée.

Le sénateur Marsden: Je peux donc déduire que cette division pourrait être touchée par des restrictions, par exemple dans le nombre d'années-personnes.

M. Fellegi: C'est possible.

Le sénateur Marsden: Nous avons reçu le rapport du comité Sparrow qui vient d'être déposé à la Chambre. On y recommande d'approfondir nos connaissances sur ce domaine, plus particulièrement en ce qui touche les dépenses à la fois du gouvernement et de l'industrie en matière de recherche et de développement. Étant donné l'importance économique et politique de ce secteur, j'aimerais savoir de quelle façon il risque d'être touché.

M. Fellegi: Actuellement, comme aucune décision n'a été prise, toute réponse de ma part serait spéculative.

Le sénateur Marsden: Très bien. Je vais reformuler ma question. Quand vous parlez d'une suspension d'un an, cela signifie-t-il qu'il y aurait une lacune d'un an dans les données?

[Text]

Dr. Fellegi: Indeed. Whatever program would be affected, it would result in a gap in the data.

Senator Marsden: Presumably there are some areas that might be affected by these cuts where the data could ultimately be provided by some other source through the private sector. But in this case that is not true, because those data are unavailable through other sources.

Dr. Fellegi: Those areas where we think that the data could be obtained by some other cheaper means were already harvested in the past.

Senator Marsden: Yes; exactly.

Dr. Fellegi: We have been going back and forth in our program over the last 15 years. Whatever costs that could be saved by that kind of device, as I mentioned, are pretty well taken. Programs that will be affected will be programs—whatever they may be—which will leave some pain behind them. Hopefully it will not be devastating pain, because that is what we are trying to avoid. Programs that are not useful should not be on the books to begin with. If they are useful and they are suspended for one-year, then there is a degree of pain attached.

Senator Marsden: I am sure that there is nothing on the books that is not needed.

You have this particular responsibility and problem because so much of the data provided are confidential—that is, you operate under all kinds of constraints because of confidentiality. That means that people normally cannot get those data elsewhere. Once a time series is broken it is extremely deleterious to all kinds of work of people in policy planning and the science and technology field.

Let us talk for a moment about what that means in terms of our international comparisons. Is there any other country that would even contemplate not collecting those data on an annual basis in, for example, the OECD?

Dr. Fellegi: You mean the science and technology areas?

Senator Marsden: I do, yes.

Dr. Fellegi: I do not think so, but then again we do not know that we will not either.

Senator Marsden: I quite agree.

Senator Frith: You do not know what?

Dr. Fellegi: We in Canada have not decided yet that it will not be collected either.

Senator Frith: I see.

Senator Marsden: However, that is one area that the committee on science and technology is very concerned about, as are many people in the business sector and those in research and government planning sectors. You will have to make some decisions and they will have a lot of pain attached to them. But taking this example, what would you then do? Would you extrapolate data? Can you make some series of assumptions about how the data are moving?

[Traduction]

M. Fellegi: Oui. Quel que soit le programme touché, il y aura une lacune dans les données.

Le sénateur Marsden: On peut supposer que dans certains domaines touchés par ces restrictions, les données pourraient être fournies par une autre source, par l'entremise du secteur privé. Dans le cas qui m'intéresse, cela n'est pas vrai parce que ces données ne peuvent être fournies par d'autres sources.

M. Fellegi: Nous nous sommes déjà servis des sources qui pouvaient nous fournir des données à moindre coût.

Le sénateur Marsden: Oui, justement.

M. Fellegi: Au cours des quinze dernières années, nous avons beaucoup remanié notre programme. Les épargnes qui pouvaient être réalisées de la manière dont j'ai parlé ont été faites. Quels que soient les programmes touchés, ils en souffriront. Nous espérons que les dommages ne seront pas trop graves et nous nous efforçons de l'éviter. Les programmes qui ne sont pas utiles ne devraient tout simplement pas exister. S'ils sont utiles et qu'ils sont suspendus pour une année, il est entendu que nous en souffrirons.

Le sénateur Marsden: Je suis convaincu qu'aucun de vos programmes n'est superflu.

Le caractère confidentiel des données recueillies vous donnent une responsabilité particulière et des maux de tête. En effet, vous devez respecter certaines contraintes à cause du caractère confidentiel des données. Cela signifie que certaines données ne peuvent pas être obtenues ailleurs. Une série chronologique lacunaire peut nuire beaucoup au travail de bien des personnes œuvrant dans la planification des politiques ou dans le domaine des sciences et de la technologie.

Parlons maintenant de l'effet que cela aurait sur nos comparaisons avec d'autres pays. Y a-t-il un autre pays qui envisagerait de ne pas recueillir ces données annuellement, parmi les membres de l'OCDE, par exemple?

M. Fellegi: Vous voulez dire dans le domaine des sciences et de la technologie?

Le sénateur Marsden: Oui.

M. Fellegi: Je ne pense pas. Mais je le répète, il n'est pas sûr que nous ne le fassions pas non plus.

Le sénateur Marsden: Je suis bien d'accord.

Le sénateur Frith: Vous n'êtes pas sûr de quoi?

M. Fellegi: Nous n'avons pas encore décidé que ces données ne seront pas recueillies au Canada.

Le sénateur Frith: Je comprends.

Le sénateur Marsden: C'est toutefois un domaine qui préoccupe beaucoup le comité de la science et de la technologie, tout comme beaucoup de monde du milieu des affaires et de la planification de la recherche et des politiques gouvernementales. Vous devrez prendre des décisions difficiles. Mais gardons cet exemple; que feriez-vous ensuite? Est-ce qu'on extrapolerait à partir des données existantes? Peut-on faire des déductions en série sur l'évolution des données?

[Text]

Dr. Fellegi: We will not try to make up data that we do not collect. In other words, if we do not collect the data we will not try to speculate what it might have been.

Senator Marsden: I am not suggesting that. But you know that often you have missing data.

Dr. Fellegi: Yes. On the other hand, the degree of pain that is attached to a suspension of a series for a given year depends quite significantly on how fast the statistic is changing. Some statistics, for example, the unemployment rate, are changing quite dramatically in periods of economic turning points. There is no way of speculating what it might have been in the period when it was not collected. On the other hand for information or statistics that are moving extremely slowly it is a fair estimate to look at the history of the time series. It has been whatever it is, "X" percent, give or take a move of a point in the second decimal. If you skip a point in between, it is a fair guess that the missing information would be within that range that you observed in the past.

Senator Marsden: The rumble from the government members on the other side of the table is that they would be quite happy if you did not collect UI data for the coming year, that they would be prepared to do a tradeoff. I do not want to add to your pain at all because, in my personal opinion, the cuts to Statistics Canada over the past number of years have been absolutely shocking and I am opposed to them. However, I would like to point out that the Social Affairs, Science and Technology Committee will be very unhappy if we miss this data in the coming year. We would like you to know that we will have some questions for you should that happen. So we hope that if you make cuts you will make them somewhere else and, even more, that you do not have to make them at all.

I have one last question. Is either ISTC or Statistics Canada making a contribution to the money that is provided to Professor Michael Porter to do his case history of Canada?

Mr. Little: Mr. Chairman, the answer is that ISTC is making a contribution.

Senator Marsden: Can you tell me how much?

Mr. Little: I would have to confirm it, but I believe it is \$250,000.

Senator Marsden: In return for that investment, do you have an input into how the data is collected and organized, and what you will receive in return?

Mr. Little: We have a contract that states very clearly what we expect to receive by way of a report from Mr. Porter's work. We have worked in concert with the other partners who have joined in the multi-funded contract. The group that set up that contract has been very specific about what it expects to get, otherwise we will not pay.

Senator Marsden: Is it fair to ask you whether you think that you will get anything that you could not have otherwise received from the normal range of activity that other economists are undertaking in this country?

[Traduction]

M. Fellegi: Nous n'allons pas inventer des données que nous n'avons pas recueillies. Autrement dit, si nous n'obtenons pas les données réelles, nous ne tenterons pas de spéculation sur ce qu'elles auraient pu être.

Le sénateur Marsden: Ce n'est pas ce à quoi je pensais. Vous savez qu'il vous manque souvent des données.

M. Fellegi: Oui. Mais d'autre part, il faut tenir compte de la rapidité de l'évolution des statistiques pour évaluer la gravité de la suspension d'une série chronologique d'une année. Certaines statistiques, par exemple le taux de chômage, changent très rapidement dans des périodes de bouleversement économique. Il est donc impossible d'évaluer ce qu'aurait pu être ce taux pour une période où manquent des statistiques qui évoluent très lentement, on peut faire une évaluation raisonnable en observant leur évolution dans une série chronologique donnée. On arrive ainsi à un chiffre, par exemple "X" pour cent, plus ou moins un centième. S'il manque des données, on peut estimer raisonnablement qu'elles se trouveraient dans l'échelle observée antérieurement.

Le sénateur Marsden: Les sénateurs de la majorité, de l'autre côté de la table, ne s'opposeraient pas à ce que vous cessiez de recueillir les données sur le chômage pour l'année qui vient. Ils seraient prêts à les échanger contre d'autres. Je ne veux pas ajouter à vos difficultés. À mon avis, les restrictions déjà imposées à Statistique Canada au cours des années passées étaient absolument odieuses, et je m'y suis opposé. Je voudrais simplement signaler que le Comité des affaires sociales, de la science et de la technologie serait très déçu de ne pas disposer de ces données cette année. Si cela se produisait, nous pouvons vous garantir que nous vous questionnerons à ce sujet. Nous souhaitons donc que vous suspendiez d'autres programmes que celui-là. Nous aimerions mieux que vous ne fassiez aucune suspension.

Une dernière question: Les ministères de l'Industrie, de la science et de la technologie ou Statistique Canada contribuent-ils financièrement aux travaux du professeur Michael Porter?

M. Little: Monsieur le président, ISTC y contribue.

Le sénateur Marsden: Pouvez-vous me dire quelle est le montant de cette contribution?

M. Little: Il me faudrait le confirmer, mais je pense qu'il s'agit de 250 000 \$.

Le sénateur Marsden: En échange de cette somme, avez-vous votre mot à dire sur la façon dont les données sont recueillies et organisées? et sur ce que vous aurez en retour?

M. Little: Nous avons un contrat qui énonce très clairement ce à quoi nous attendons du rapport de M. Porter. Nous avons collaboré avec les autres partenaires, parties au contrat de financement de sources multiples. Le groupe qui a préparé le contrat a très précisément déclaré ce qu'il espérait obtenir. Autrement, nous ne paierons pas un sou.

Le sénateur Marsden: Puis-je vous demander si vous estimez que vous obtiendrez ainsi quelque chose que vous n'auriez pu obtenir autrement dans le cadre des activités normales d'autres économistes au pays?

[Text]

Mr. Little: It is very fair to ask, but I am sure you would expect me to say that we expect to get something different from what we would get elsewhere.

Senator Marsden: Thank you. Dr. Fellegi, are you making a contribution?

Dr. Fellegi: No.

Senator Marsden: Have you been approached for expert advice on the collection of information on that study?

Dr. Fellegi: I have not personally been approached, but I do not know whether my staff have been.

Senator Marsden: It is one of the great mysteries.

Dr. Fellegi: Two people on my staff shake their heads in the negative.

Senator Marsden: It is very strange.

Senator Kinsella: Dr. Fellegi, Senator Marsden indicated that there are some social policy areas where data are critically important. One area of concern to me—and, therefore, I would not want to see any cut in it—relates to the Constitution which provides for certain educational and language rights where numbers warrant. Those numbers are determined by the data that you will provide. It seems to me that this is a high policy area and that there can never be cuts to that kind of data. I have a general question: When Statistics Canada sits down to look at the area of cuts and develops its policies, does it identify those areas that are, to use a layman's term, critically important, such as the Charter rights issues I mentioned? I now have a specific question: Are those areas okay or will they be affected by these cuts?

Dr. Fellegi: Unfortunately, the answer is always a little more complex than the question. The answer is that we certainly identify exactly which of our programs are being used for legislative purposes. In other words, data that are imbedded in legislation and the administration of the legislation depends on the statistics. Certainly, we try to protect those programs. More generally, we are quite precisely aware, through a number of means—one of which is program evaluation—of which of our data series are important to what groups of clients. Of course, for any group of clients the particular data that they are interested in are of priority, and anything else that they do not happen to be interested in are not of priority. However, the same data that are not of priority to one group of clients may be of high priority to another. So one gets into difficulties in trying to establish general priorities. Legislated use of the data would be one of those general priority categories.

Senator Comeau: I have a supplementary question to Senator Stewart's question with regard to the companies on the East Coast that are getting involved in sea scallops and Atlantic cod. As I understand it, the private sector is contributing \$3 million to an overall \$26-million package.

Mr. Derikx: That is right.

Senator Comeau: Will the research results coming from that study be available to other people, companies and sectors in

[Traduction]

M. Little: Vous avez raison de poser la question. Comme vous vous y attendez sûrement, nous nous attendons à obtenir quelque chose que nous ne pouvons avoir ailleurs.

Le sénateur Marsden: Merci. Monsieur Fellegi, est-ce que vous contribuez à ces travaux?

M. Fellegi: Non.

Le sénateur Marsden: Vous-a-t-on demandé conseil sur la manière de recueillir les données de l'étude?

M. Fellegi: On ne me l'a pas demandé personnellement, et je ne sais pas ce qui en est pour mon personnel.

Le sénateur Marsden: C'est là un des grands mystères de la statistique.

M. Fellegi: Deux membres de mon personnel me disent que non.

Le sénateur Marsden: Comme c'est étrange.

Le sénateur Kinsella: Monsieur Fellegi, le sénateur Marsden a évoqué le fait que dans certains domaines sociaux, les données ont une importance critique. Il y a un domaine qui me préoccupe et où je n'aimerais pas qu'il y ait de suspension: il s'agit des droits linguistiques et des droits à l'éducation là où le nombre le justifie en vertu de la Constitution. Ces nombres sont déterminés par les données que vous fournissez. Il me semble que voilà un domaine politiquement important où l'on ne saurait souffrir de lacunes dans les données. J'ai une question d'ordre générale: Lorsque Statistique Canada décide des restrictions à imposer et établit ses politiques, est-ce qu'on tient compte de ces secteurs d'importance critique, comme les droits en vertu de la Charte, dont je viens de parler? J'ai une question plus précise: Ces domaines seront-ils épargnés ou seront-ils touchés par les restrictions?

M. Fellegi: Malheureusement, la réponse est toujours un peu plus complexe que la question. Nous avons certainement cerné ceux de nos programmes qui répondent aux exigences de la loi. Autrement dit, certaines données sont exigées par la loi, et l'administration de la loi dépend des statistiques. Nous voulons donc certainement protéger ces programmes. Par ailleurs, nous sommes conscients, notamment grâce à l'évaluation de nos programmes, de l'importance de nos données pour des groupes de clients précis. Évidemment, pour un groupe de clients données, les statistiques qui les intéressent sont prioritaires, et le reste ne l'est pas. Par contre, les données qui ne sont pas prioritaires pour un groupe de clients peuvent l'être pour un autre. Il peut donc être difficile d'établir des priorités dans l'ensemble. Les données statistiques exigées par la loi constituent l'une des catégories de priorité générale.

Le sénateur Comeau: Ma question fait suite à celle du sénateur Stewart au sujet des sociétés de la côte est qui s'intéressent aux pétoncles géants et à la morue de l'Atlantique. Si j'ai bien compris, la contribution du secteur privé à un programme de 26 millions de dollars est de 3 millions de dollars.

M. Derikx: C'est exact.

Le sénateur Comeau: Les résultats de cette étude seront-ils disponibles pour d'autres personnes, entreprises ou secteurs de

[Text]

the industry that are not involved in the research, or will the information be limited to those businesses that are actually involved?

Mr. Derikx: It depends on the nature of the agreement that the participants have negotiated among themselves. I am not aware of the specific details about whether or not the patents or intellectual property will be owned by the companies. Normally it is owned by the researcher and very often the companies have either royalty-free non-exclusive access or whatever. I am not familiar with the details of the arrangement. We should remember that one of the challenges we had in the networks was to find the right balance between fundamental basic research, which is where the universities are very strong, and applied research which is of interest to companies. If you make the research too applied, it is not of interest to the universities, and if you make it too basic, it is not of interest to the companies. So one of the questions was, what is the right balance? I expect that we will end up with research that will be fundamental and perhaps of a long term application, as well as some research that is "pre-competitive". In other words, it is not really specific enough for one company to make money out of it in a commercial sense and a lot of follow up research and development will have to be done. So I am not too worried that the research done by the networks will be exclusively used by the companies that are involved. I think we will see publications and, I hope, patents as well as a lot of generic research that will be available to any company or government department that can make use of it.

So I think we will see a mix. We will have to wait for perhaps four years before we have enough information, but I see a mix. Some of it may be specific to a company and some of it will be broader, more generic and "pre-competitive" and it will be available and useful to other companies as well.

Senator Thériault: We asked this question of a gentleman from McGill University.

Mr. Derikx: Was it Dr. Leggit?

Senator Thériault: I believe so. In any event, we got the same kind of answer we just received from you, and it did not inform me to my satisfaction. You have \$23 million of public money in that program and you have \$3 million from three major companies that more or less control the fishery on the Atlantic Coast. On the other hand, there are hundreds of other smaller companies in the same kind of operation as these larger companies. I was told that this research will be pretty broad and may include scientific knowledge as to what may go into protecting and lengthening the life of shelf products and so on. If the end result should be that out of that \$3 million investment by the companies and the \$23 million by the taxpayers, these three major companies get undue advantages, there could be a problem.

Mr. Derikx: I agree with you, senator, if that were the situation, but personally I cannot believe that for \$3 million you could buy yourself \$26 million worth of research. I am quite sure that the agreement will have taken into account the contribution of those companies to the program.

[Traduction]

l'industrie qui ne participent pas à la recherche, ou seront-ils réservés aux entreprises qui y participent?

M. Derikx: Tout dépend de la nature de l'entente à laquelle en sont arrivés les participants. Je n'en connais pas les détails et je ne sais pas si les brevets ou la propriété intellectuelle reviendra aux entreprises. Habituellement, le chercheur a la propriété intellectuelle, et les entreprises y ont accès de façon non exclusive, sans payer de redevance. Je ne connais pas les détails de l'entente. Je vous rappelle que l'une des difficultés pour le réseau, c'est d'arriver à un équilibre entre la recherche fondamentale, point fort des universités, et la recherche appliquée, qui intéresse les entreprises. Si la recherche est trop appliquée, elle n'intéressera pas les universités, et si elle est trop fondamentale, elle n'intéresse pas les entreprises. Il fallait donc arriver à un juste équilibre. Je suppose qu'il s'agira à la fois de recherches fondamentales ayant des applications à long terme et de recherches «pré-concurrentielles». Autrement dit, les données ne seront pas suffisamment précises pour qu'une entreprise en profite commercialement; il lui faudra faire davantage de recherche et de développement. Je ne crains donc pas que la recherche du réseau serve exclusivement aux entreprises participantes. Je pense qu'il y aura des publications et, je l'espère, des brevets et de la recherche générique disponibles pour tout ministère ou entreprises pouvant les utiliser.

Je pense donc qu'il y aura un mélange. Il nous faudra attendre peut-être quatre ans avant d'avoir suffisamment de renseignements, mais ils seront de divers types. Certains seront particuliers à une entreprise, d'autres de portée plus large, plus génériques et plus «pré-concurrentiels». Ces renseignements seront disponibles et utiles pour d'autres entreprises.

Le sénateur Thériault: Nous avons posé cette question à quelqu'un qui venait de l'Université McGill.

M. Derikx: Était-ce M. Leggit?

Le sénateur Thériault: Je crois bien. De toute manière, il nous a donné une réponse semblable à la vôtre, et je ne suis pas plus satisfait. Dans ce programme, il y a 23 millions de dollars en deniers publics et 3 millions de dollars provenant des trois grandes entreprises qui contrôlent plus ou moins les pêches de l'Atlantique. D'autre part, il y a des centaines de petites entreprises qui travaillent dans le même secteur que ces trois grandes sociétés. On m'a dit que cette recherche aurait une large portée et pourrait comprendre des données scientifiques servant à prolonger la durée de conservation des produits, par exemple. Si au bout du compte, avec un investissement de 3 millions de dollars du secteur privé et de 23 millions de dollars des contribuables, trois grandes sociétés profitent d'un avantage injuste, il pourrait y avoir des problèmes.

M. Derikx: Je veux bien, monsieur, si telle était la situation. Personnellement, je ne peux croire qu'on puisse acheter pour 26 million de dollars de recherche avec seulement 3 millions de dollars. Je suis persuadé que le contrat tient compte de la contribution des sociétés au programme.

[Text]

The second point, which is perhaps more important, is that you are dealing with university research. This research is publicly available in almost all cases and is also being used to train students, which is one of the objectives of the whole program. There is a very high training component.

Then there is the networking, and not just networking between companies and universities but networking amongst universities. It would be nice to see, for instance, joint projects—collaborative work and joint publications—between someone in Newfoundland and someone in B.C. That is also part of the objectives of the network. As I said before, much of the research will be useful to companies but not in the shape that the company can claim ownership and develop a product. For a company to use the research for commercial purposes, they will have to spend much more money in development, marketing and many other things.

I am not too concerned. We are dealing with university research, which is available in principle to any Canadian company, university, researcher or student. That is also by design of the network. We are building almost an intellectual infrastructure of ideas and people across the country. It is up to the companies to have access and exploit that capability that is being developed.

Senator Frith: Are they prohibited in their agreement from making an agreement that says the company can contribute a certain amount and thereby that company will then get some edge?

Mr. Derikx: I believe they will have an edge if they make a contribution. That depends obviously on the nature of the contribution. In this case it is money; in other cases it is a facility or research expertise. There is obviously a bit of a tradeoff. As I said, I have to look at the agreement itself to see what the agreement is in this specific case. However, I doubt very much that the network is giving away a lot for \$3 million if they know that the research effort is going to produce over \$27 million worth of research.

Senator Frith: But there is nothing to prevent them from making an agreement to directly provide for commercial benefit?

Mr. Derikx: It is possible to make agreements that provide for direct commercial benefit, yes.

Senator Thériault: From what you have said, there must be an agreement?

Mr. Derikx: There is an internal agreement, yes.

Senator Thériault: Is it a public agreement?

Mr. Derikx: I do not think it is.

Senator Thériault: When you are from the maritimes and there are hundreds of fishermen whose lives depend on trying to be competitive with those three major companies, you cannot help but be concerned. I do not doubt that what you are hoping will come about, but I would like to see some protection.

[Traduction]

Deuxièmement, et ceci est plus important encore, il s'agit d'une recherche universitaire. Cette recherche est dans la plupart des cas publique et peut également être utilisée dans la formation des étudiants, ce qui correspond à l'un des objectifs du programme. La formation tient une place très importante.

Il y a ensuite la mise en réseau, pas uniquement entre les entreprises et les universités, mais également entre les universités elles-mêmes. Il serait souhaitable, par exemple, qu'il y ait des projets conjoints—collaboration et publications conjointes—à Terre-Neuve et à la Colombie-Britannique. C'est là un des objectifs de la mise en réseau. Comme je l'ai dit tantôt, la recherche sera en grande partie utile aux entreprises, mais pas au point qu'une société puisse revendiquer la propriété d'un produit et l'exploiter. Pour utiliser les résultats de la recherche à des fins commerciales, la société devra dépenser encore beaucoup d'argent, entre autres, dans le développement et la commercialisation.

Je n'ai pas de grandes craintes. Il s'agit d'une recherche universitaire dont les résultats seront en principe utilisables par les entreprises, les universités, les chercheurs et les étudiants canadiens. Cela vient de la nature même du réseau. Nous construisons une infrastructure intellectuelle en regroupant des idées et des gens partout au pays. Il reviendra ensuite aux entreprises qui ont accès aux résultats d'exploiter le potentiel développé.

Le sénateur Frith: Est-ce que le contrat interdit une entente permettant à une société de verser une certaine somme pour gagner un avantage donné?

M. Derikx: Je pense que de toute façon elles auront un avantage en contribuant au programme. Tout dépend évidemment de la nature de cette contribution. Dans ce cas-ci, il s'agit d'argent; dans d'autres, il s'agit d'installations ou de certaines compétences en recherche. Il y a évidemment certaines compensations. Comme je l'ai dit, il faudrait que j'étudie le contrat pour savoir exactement ce qu'il y a dans cette entente. Je doute toutefois que le réseau cède beaucoup pour 3 millions de dollars, sachant que la recherche produira des résultats d'une valeur de plus de 27 millions de dollars.

Le sénateur Frith: Mais rien ne les empêche d'arriver à une entente qui donnerait des avantages commerciaux directs?

M. Derikx: Il est en effet possible de s'entendre pour accorder des avantages commerciaux directs.

Le sénateur Thériault: D'après ce que vous avez dit, il doit bien y avoir un contrat?

M. Derikx: Oui, un contrat interne.

Le sénateur Thériault: Est-ce un document public?

M. Derikx: Je ne le pense pas.

Le sénateur Thériault: Quant on vient des Maritimes, où, pour survivre, des centaines de pêcheurs doivent être concurrentiels avec ces trois grandes entreprises, on est évidemment préoccupé. Je ne doute pas que ce que vous espérez se réalise, mais j'aimerais qu'il y ait des garanties.

[Text]

Mr. Derikx: The network is part of our programming. We have another program where we get involved in specific projects where one research group is with one company. Depending on the ownership or the use that the company wants to make of the research results, we determine how much they have to contribute. In most cases where the situation is very specific, where the company wants to own it all, we tell them to pay it all. They do not need us to help them pay for it. In those cases where we as NSERC get involved, we always expect to have a contribution to society in general—to literature, to the advancement of science and to the knowledge that students have available to industry.

Senator Thériault: Let me give you a simple example. If, after a year or 18 months of research, you come up with a way of extending the shelf life of fresh fish by 10 days and that became available to the contributors of that program before everyone else got a hold of it, can you imagine the advantage it would have to those companies in almost destroying all the others?

Mr. Derikx: The only thing I can say is that, based on the contribution that those companies make to the program, I do not think they could claim ownership of that particular invention, if it were to come. I do not think that that is the case.

Le sénateur Bolduc: En termes de dépenses gouvernementales per capita dans la collection de statistiques, où se place-t-on par rapport aux Américains, aux Anglais, aux Italiens ou aux Français?

M. Fellegi: Je ne peux pas vous répondre, sénateur Bolduc parce que je n'ai pas les chiffres de disponibles aujourd'hui.

Il faut toujours considérer le nombre d'habitants de la population et la superficie géographique du pays. Dans un pays avec une population assez petite comme au Canada, en comparaison avec les États-Unis, par exemple, il y a toujours une plus grande composante des coûts pour le développement relativement au coût total pour «l'overhead» qui est plus cher.

Il y a sept ou huit années, je faisais une comparaison entre les différents programmes statistiques au Canada et aux États-Unis. Je faisais un ajustement par jugement pour ces facteurs. Dans chacun de ces champs d'application, notre budget était plus petit par un facteur très important qu'il ne l'était aux États-Unis. Dans les secteurs comme les comptes nationaux c'était un facteur de 3, 4 ou 5 fois plus grand. Dans le domaine de l'environnement c'était même plus grand et dans l'agriculture c'était un facteur énorme.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have a series of questions to which I hope there are short answers. Perhaps if other people want to ask questions of greater scope, I could hold off. However, I sense we are coming toward the end of the meeting.

The Chairman: Yes.

Senator Stewart: Reference was made earlier to the deputy ministers' reserve. Could we be told how many of these deputy ministers' reserves there are, what they amount to in each case and what the total amount is?

Mr. Cappe: Perhaps I could give a general answer to the general question, Mr. Chairman. The notion of the deputy

[Traduction]

M. Derikx: Le réseau fait partie de programme. Nous avons un autre programme qui sert à regrouper des chercheurs et une entreprise pour un projet donné. Nous déterminons quelle sera la contribution de l'entreprise en fonction de la propriété des résultats de recherche ou de l'utilisation qu'elle compte en faire. Dans la plupart des cas où l'entreprise veut tout posséder, nous lui demandons de tout payer. Elle n'a pas besoin de notre aide pour payer de la recherche. Dans les projets auxquels participe le CRSNG, nous nous attendons à ce qu'il y ait une contribution à la société en général, par exemple de la documentation, l'avancement d'une science et les connaissances que peuvent offrir les étudiants à l'industrie.

Le sénateur Thériault: Prenons un exemple tout simple. Si après des recherches d'un an ou de dix-huit mois, vous découvrez une façon de prolonger la durée de conservation du poisson frais de dix jours. Si cette méthode était disponible aux participants au programme avant tout le monde, vous pouvez imaginer l'avantage que cela représenterait pour les participants, qui pourraient éliminer leurs concurrents?

M. Derikx: Tout ce que je peux dire, d'après la contribution de ces entreprises au programme, c'est que je ne crois pas qu'elles pourraient revendiquer la propriété de cette invention, en pareil cas. Je ne pense pas que ce serait possible.

Senator Bolduc: In terms of government spending per capita for the collection of statistics, how do we compare to America, Great Britain, Italy or France?

Mr. Fellegi: I cannot answer, Senator Bolduc, because I don't have the figures with me today.

We must always consider the population and the geographical size of the country. In a country with a small population like Canada, in comparison with the United States, for example, development is always more expensive, because of the total cost of overhead which is higher.

Seven or eight years ago, I compared the different statistical programs of Canada and the United States. I used my judgement to adjust those factors. In each field of application, our budget was much smaller than it was in the United States. In some sectors like national accounts, their budget was 3, 4 or 5 times greater. The difference was even greater in the field of environment and still greater for agriculture.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, j'ai une série de questions pour lesquelles j'espère obtenir de courtes réponses. Si d'autres veulent poser des questions de plus grande portée, je veux bien attendre. Je sens toutefois que nous sommes prêts de terminer notre séance.

Le président: Oui.

Le sénateur Stewart: On a parlé plutôt de la réserve du sous-ministre. Pourrait-on nous dire combien il y a de ces réserves de sous-ministres, combien d'argent cela représente dans chaque cas et au total?

M. Cappe: Je vais donner à cette question d'ordre général une réponse générale. Monsieur le président. La notion de

[Text]

ministers' reserve is something which we do not formally see in the bookkeeping of most departments, although prudent fiscal managers will usually recognize that there will be contingencies which develop over the course of a year.

In many departments, deputy ministers, assistant deputy ministers, directors general and others, in trying to do their budgeting, in planning terms, and in trying to allocate their resources to their highest and best use, will set aside some funds. Some do it formally in a reserve and they call it the deputy minister's reserve. Others will do it informally by merely monitoring the free balance they have uncommitted in their funds. The implication is not different; that is, they have planned for contingent spending which was unforeseen at the outset of their budget.

Senator Stewart: So then you have Vote 5 of the Treasury Board as a contingency fund and then you have dozens of other little contingency funds around the place?

Mr. Cappe: I would not call them contingency funds necessarily.

Senator Stewart: That is the term you just used.

Mr. Cappe: I meant that the funds are available for contingencies. They are contingency funds.

Senator Stewart: That is a nice difference.

Mr. Cappe: Let me be precise. I am not being facetious. If I may, I would like to be quite serious. The funds I was referring to are contingency monies in departmental votes for spending on unforeseen events.

Senator Stewart: So the Treasury Board knows about these. What was the total for 1990-1991?

Mr. Cappe: I could not tell you.

Senator Stewart: Why not?

Mr. Cappe: Because I guess what I am suggesting, Mr. Chairman, is that in all departments, the deputy minister will apportion their funds within the program and vote structure down through the department to line managers, and each line manager, even a junior officer who manages a budget and might have 20 or 30 people under him, would have to manage a budget in such a way that he would not overspend. One way of managing that budget and not overspending is to set aside notionally funds that they will not commit until they see what they are likely to lapse, and indeed, as Mr. Little and Mr. Fellegi indicated earlier, they were talking about lapsing money this year above and beyond what they otherwise would lapse. Each manager, and again down to quite small units in departments, will have monies that are uncommitted until late in the year, and I cannot distinguish those monies from monies which are formally set aside in a contingency reserve by a department in its management of its funds.

Senator Frith: Are they formally set aside because they show up in the Main Estimates?

Mr. Cappe: There are none that show up in the Main Estimates.

[Traduction]

réserve de sous-ministre ne se traduit par aucun poste officiel dans les budgets de la plupart des ministères, bien que les gestionnaires prudents reconnaissent habituellement qu'on est confronté chaque année à des situations imprévues.

Dans bien des ministères, les sous-ministres, les sous-ministres adjoints, les directeurs généraux et d'autres gestionnaires, dans la planification de leur budget et dans la répartition optimale de leurs ressources, mettent quelques fonds de côté. Certains le font de manière officielle dans une réserve qu'ils appellent la réserve du sous-ministre. D'autres le font officieusement, en contrôlant les fonds qui n'ont pas été attribués. Le résultat est le même, c'est-à-dire qu'ils ont réservé des fonds pour tout ce qui n'était pas prévisible au moment de la préparation du budget.

Le sénateur Stewart: Il y a donc le crédit 5 du Conseil du Trésor comme fonds de prévoyance, auquel s'ajoutent des douzaines d'autres petits fonds de prévoyance?

M. Cappe: Je ne les appellerais pas nécessairement des fonds de prévoyance.

Le sénateur Stewart: C'est l'expression que vous venez d'utiliser.

M. Cappe: Je veux dire que les fonds sont disponibles pour les imprévus. Ce sont des fonds qui permettent de prévoir.

Le sénateur Stewart: Jolie nuance!

M. Cappe: Précisons. Soyons plus sérieux, si vous le permettez. Les fonds dont je parlais sont des crédits ministériels mis de côté pour les imprévus.

Le sénateur Stewart: Le Conseil du Trésor est donc au courant. Quelle est la somme totale pour 1990-1991?

M. Cappe: Je ne saurais vous dire.

Le sénateur Stewart: Pourquoi pas?

M. Cappe: Ce que je veux dire, Monsieur le président, c'est que dans chaque ministère, le sous-ministre répartit les fonds de programmes et des crédits votés dans le ministère, en les attribuant aux cadres, même les cadres inférieurs, qui ont un petit budget et la responsabilité de 20 ou 30 employés et qui doivent gérer leur budget sans dépenser plus qu'on ne leur donne. Pour éviter de trop dépenser, on peut mettre de côté des fonds qui ne seront pas engagés avant qu'ils soient prêts d'être périmés. Je vous rappelle que M. Little et M. Fellegi vous ont signalés plutôt qu'on a ainsi épargné davantage de crédits annuels cette année qu'on ne l'aurait fait autrement. Chaque gestionnaire, même celui de la plus petite unité du ministère, garde des fonds qui ne sont pas engagés avant tard dans l'année. Je ne peux pas distinguer ces fonds de l'argent qui est officiellement mis de côté dans un fonds de prévoyance du ministère.

Le sénateur Frith: Sont-ils officiellement mis de côté parce qu'on les indique dans le budget des dépenses principales?

M. Cappe: Ils ne paraissent pas dans le budget des dépenses principales.

[Text]

Senator Stewart: What are we talking about here, a total of \$400 million?

Mr. Cappe: I am really hesitant even to venture a guess. Perhaps Mr. Little, as the chief financial officer of his department, could describe how it works there.

Senator Frith: And the rest of you better get ready, too.

Senator Bolduc: The secret is the trade.

Mr. Little: Mr. Chairman, I should like to thank my colleague for giving me an opportunity to contribute to this important discussion. I would suspect that honourable senators would be very surprised to hear that any financial officer responsible for maintaining the accounts allows expenditures to go beyond a safe or prudent limit in terms of the control of what we have been allocated through appropriation and what is expected of us as public servants, which is to use prudence, probity and good judgment in expending the taxpayers' money. I do not wish to make it sound particularly unusual. I think that all organizations with a sensible financial regime in place would always ensure that they had some retained flexibility up to the point where they have honestly contributed their judgment to the expenditure of the funds for the intent there provided.

For example, we have, throughout the course of the fiscal year, a whole series of things that are suddenly asked for and we are required to adjust funds. In some cases, we take lower- or medium-priority items and say that we will postpone them in order to move funds to a higher priority that has suddenly come to the department's attention. In most cases, certainly in any sizable area, that is how we would handle the situation. We would readjust funding from low- or medium-priority to higher priority. However, the operating funds, because there are no reserves in grants and contributions, are all specifically allocated for specific programming, and all you have is cash management techniques to keep yourself from going to jail, but on the operating side, it is important that you continue to hold, for the benefit of the minister and the deputy minister, some flexibility, which enables them to make adjustments without the painful exercise of spending an enormous amount of time, as we have just done, discussing with the Chief Statistician where you have to take from lower priority to put toward an assigned higher priority.

So, at the start of the fiscal year, one attempts to allocate in accordance with the appropriation but not to commit the total amount. How much is that? Well, it is as much as you can afford, in a sense, but what pressures you to keep it relatively low is that you want to spend it before the end of the fiscal year.

Senator Stewart: It seems to me we are talking about something rather different from contingency monies. I can understand what you are now talking about, adjusting your purchases just as one might in a household because of some new requirement, but, in your department, for example, do you have a deputy minister's reserve, which I think was the term you used? Do you have something called that?

[Traduction]

Le sénateur Stewart: De combien d'argent parlons-nous, 400 million de dollars?

M. Cappe: Je n'ose même pas vous donner un chiffre au hasard. M. Little, en tant qu'agent financier en chef, pourrait peut-être vous décrire comment cela se passe dans son ministère.

Le sénateur Frith: Préparez-vous tous à répondre.

Le sénateur Bolduc: Nous allons connaître les secrets du métier de gestionnaire.

M. Little: Monsieur le président, je remercie mes collègues qui me permettent de contribuer à votre importante discussion. J'imagine que les sénateurs seraient très surpris d'apprendre que les agents financiers responsables des comptes publics permettent aux dépenses d'aller au-delà d'une limite prudente et sûre. Il nous faut respecter les budgets accordés; c'est ce qu'on attend de nous en tant que fonctionnaires. Nous devons gérer l'argent des contribuables avec prudence, probité et jugement. Je ne voudrais pas que cela vous semble inhabituel. Je pense que dans toute organisation où il y a un régime financier stable, on doit assurer une certaine souplesse et dépenser les fonds suivant les objectifs prévus, en faisant preuve d'un jugement honnête.

Mais au cours de l'exercice, surviennent des événements qui font que nous devons adapter notre budget. Dans certains cas, nous reportons à plus tard certaines dépenses ayant une priorité faible ou moyenne et utilisons cet argent pour une nouvelle priorité du ministère. Dans bien des cas, pour toute dépense considérable, du moins, c'est ainsi que nous procédons. L'argent des postes qui ne sont pas d'une grande priorité est déplacé vers ceux qui ont une priorité supérieure. Mais dans le cas du budget de fonctionnement, comme il n'y a pas de réserve pour les subventions et contributions, qui sont des fonds attribués à des programmes précis, il faut recourir à des techniques de gestion de caisse pour demeurer saufs. Dans le budget de fonctionnement, il faut conserver une certaine souplesse pour le ministre et le sous-ministre, afin qu'ils puissent faire certains ajustements sans être obligés, comme nous venons de le faire avec le statisticien en chef, à se livrer au long et pénible exercice de changement de priorités.

Ainsi, au début de l'année financière, on essaye de répartir les fonds conformément aux affectations, sans toutefois engager le plein montant. De quel montant s'agit-il? Eh bien, ce qu'on peut se permettre, en un sens, mais on veut dépenser le plein montant avant l'expiration de l'année financière, aussi le montant qui reste est-il relativement peu élevé.

Le sénateur Stewart: Il me semble que nous parlons de quelque chose de bien différent d'un fonds de prévoyance. Je comprends maintenant de quoi vous parlez: vous ajustez vos dépenses comme la ménagère qui a besoin de quelque chose de nouveau, mais dans votre ministère, avez-vous, par exemple, ce que vous avez appelé, je pense, une réserve de sous-ministre?

[Text]

Mr. Little: We have something that I, as the chief financial officer of the department, call the deputy minister's reserve.

Senator Stewart: Yes. I will not ask you how much that is, but—

Mr. Little: Ask me. It is zero.

Senator Stewart: I want to ask Mr. Cappe a question. We were told some years ago by Dr. Manion that the Department of National Defence is the department with the greatest financial flexibility. How big is the deputy minister's reserve, or how much money is there for contingencies of the kind we have just now been discussing in the case of that department?

Mr. Cappe: I do not have the answer to that question, Senator, but the notion that Mr. Manion was speaking about with respect to the flexibility of the Department of National Defence related both to the size of the department and the nature of the vote structure. The flexibility, therefore, is within the vote. Without having to come back to Parliament, the Treasury Board and the department can move money to alternative purposes within the objects as prescribed by the operational performance framework. Now, I do not know precisely how the Deputy Minister of National Defence uses the Defense of Canada Program, and how much of the monies he sets aside in his contingency reserve. Last night we heard that the department had done a significant reallocation in preparation for the Gulf expenditures, and I presume that any monies that had been uncommitted or unallocated would have been moved to their highest and most important use. In addition, the other reason the Department of National Defence has more flexibility than most other departments is the nature of its vote wording, which gives it flexibility to make commitments over longer periods of time.

Senator Stewart: All right. I am not going to get a figure there. I wanted to ask you about an item in the Department of Indian Affairs and Northern Development. It is at page 56 of Supplementary Estimates (B). It is a contribution to Hydro Quebec in the amount of \$12,938,000. I expect that relates to James Bay, Phase II.

Mr. Cappe: It does indeed. It is an arrangement whereby the minister responsible has negotiated a deal with Hydro Quebec to pay for the purchase of electricity on the reserves in James Bay and the Cree communities pursuant to the James Bay and Northern Quebec Agreement and the Northeastern Quebec Agreement.

Senator Stewart: Why is it called a "contribution"?

Mr. Cappe: It is called a "contribution" because it is for a specific purpose. They want the money to be spent on that particular purpose.

Senator Stewart: Why is it not a plain purchase?

Mr. Cappe: Because we are changing the obligations to provide the service. Part of the negotiated agreement with the community was to see that the community would continue to get adequate electrical service, but since the federal govern-

[Traduction]

M. Little: Il existe en effet ce que l'agent financier en chef du ministère appelle la réserve du sous-ministre.

Le sénateur Stewart: Bon. Je ne vous demande pas ce qui se trouve dans cette réserve, mais...

M. Little: Posez-moi la question. Il n'y reste pas un sou.

Le sénateur Stewart: J'aimerais poser une question à M. Cappe. M. Manion nous a dit il y a quelques années que le ministère de la Défense nationale était celui qui avait la plus grande souplesse financière. A combien se chiffre la réserve du sous-ministre ou quelle somme votre ministère a-t-il réservée au genre de dépenses imprévues dont on vient de discuter?

M. Cappe: Je ne peux pas répondre à votre question, monsieur, mais si M. Manion vous a parlé de la souplesse du ministère de la Défense nationale, c'était relativement à la taille de ce ministère et à la nature même de la structure des crédits. C'est donc une souplesse qui dépend des crédits. Le Conseil du Trésor et ce ministère peuvent en effet affecter des sommes à des fins autres que prévues au titre de la performance des opérations sans avoir à demander l'autorisation au Parlement. Par contre, je ne sais pas exactement l'usage que fait le sous-ministre du Programme de défense du Canada ni des sommes qu'il réserve au fonds de prévoyance. Nous nous sommes laissés dire hier soir que le ministère avait bouleversé ses affectations en raison de la crise du Golfe et des dépenses afférentes. Je suppose que les fonds qui ne sont pas affectés ou qui n'ont pas été promis, seront ainsi utilisés au mieux. Si le ministère de la Défense nationale bénéficie d'une plus grande souplesse que la plupart des autres ministères, c'est également en raison du libellé des crédits, qui lui permet de prendre des engagements de plus longue durée!

Le sénateur Stewart: Bon. Apparemment, on ne me donnera pas de chiffres. J'aimerais vous poser une question relativement à un poste du budget du ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, qui figure à la page 27 du budget des dépenses supplémentaires (B). Il s'agit d'une contribution de 12,938,000 \$ à Hydro-Québec, qui s'applique probablement à la phase II des travaux de la Baie James.

M. Cappe: En effet. Le ministre responsable a en effet négocié une entente avec Hydro-Québec en vue de payer les achats d'électricité dans les collectivités où les réserves de la Baie James, en vertu de la Convention de la Baie James et du Nord québécois et de la Convention du Nord-Est québécois.

Le sénateur Stewart: Pourquoi appelle-t-on cela une «contribution»?

M. Cappe: Il s'agit d'une «contribution» parce que l'argent doit être consacré à un but précis.

Le sénateur Stewart: Pourquoi ne s'agit-il pas d'un achat pur et simple?

M. Cappe: Parce que l'obligation de fournir ce service n'est plus la même qu'auparavant. L'accord négocié prévoit, entre autres, que ces collectivités continuent à être adéquatement ravitaillées en électricité, mais que désormais ce service sera

[Text]

ment has negotiated that, they will get their service from Hydro Quebec. Therefore, we will make a compensatory contribution. It is the nature of the compensation.

Senator Stewart: I wanted to ask about the item under Privy Council on page 86. There is a large item in here for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing.

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: The amount is \$14.5 million.

Mr. Cappe: That is right.

Senator Stewart: How do you justify \$14.5 million? Could not two or three competent political scientists, a statistician and a lawyer or two do it for \$.5 million?

Mr. Cappe: With the establishment of the royal commission with a two-year mandate, it was deemed appropriate, in the context, to look at electoral reform and party financing. The moneys would be spent on such things as travel and hearings as well as contracted research.

Senator Stewart: You show nothing here for the so-called "Spicer Commission."

Mr. Cappe: No, sir, I better be careful about the exact timing, but it was certainly not announced prior to preparation.

Senator Stewart: Do you have a figure for that commission?

Mr. Cappe: That will presumably be in the final Estimates.

Senator Stewart: Do you have any figure?

Mr. Cappe: I have no number.

Senator Stewart: Are they spending money?

Mr. Cappe: Yes.

Senator Stewart: Where are they getting the money from? Is it from Vote 5?

Mr. Cappe: They can certainly be financed from contingencies or from the Privy Council money.

Senator Stewart: I have heard a figure in the last few days of around \$10 million. That means we will have the Spicer Commission at \$10 million and the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing at \$14.5 million.

Mr. Cappe: That is for this year's spending.

Senator Stewart: Is it \$14.5 million for one year?

Mr. Cappe: There is \$14,553,000 for the Royal Commission on Electoral Reform and Party Financing and there are two other royal commissions. I am not certain that the Spicer Commission is constituted under the Inquiries Act.

Senator Stewart: At page 97 under the Solicitor General we have a seat at the University of Saskatchewan at \$44,000. Can

[Traduction]

fourni par Hydro-Québec. Le gouvernement fédéral apporte donc une contribution compensatoire.

Le sénateur Stewart: J'aimerais vous poser une question sur le Budget du Conseil privé, à la page 44. Il s'agit d'un poste important consacré à la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis.

M. Cappe: Oui.

Le sénateur Stewart: Il s'agit d'un montant de 14,5 millions de dollars.

M. Cappe: En effet.

Le sénateur Stewart: Comment justifiez-vous une telle somme? Est-ce qu'un demi-million de dollars ne suffirait pas pour engager deux ou trois experts en politique, un statisticien ou un ou deux avocats compétents?

M. Cappe: Lorsqu'on a créé cette commission royale, dont le mandat est de deux ans, c'est parce qu'on a jugé nécessaire d'étudier la réforme électorale et le financement des partis. Le budget prévu servira à couvrir les frais de déplacement, les frais d'audience ainsi que les recherches sous contrat.

Le sénateur Stewart: Vous n'avez apparemment rien prévu pour ce qu'on appelle la «commission Spicer»?

M. Cappe: Non, monsieur. Je dois faire attention à mes dates, mais lorsque ce budget a été préparé, il n'était pas question de cette commission.

Le sénateur Stewart: Avez-vous prévu un budget pour cette commission?

M. Cappe: Cela va probablement figurer dans le budget final.

Le sénateur Stewart: Avez-vous une idée du montant?

M. Cappe: Non.

Le sénateur Stewart: Est-ce que la commission a déjà engagé des frais?

M. Cappe: Oui.

Le sénateur Stewart: D'où tire-t-elle ces fonds? Du crédit 5?

M. Cappe: La commission peut certainement utiliser les fonds de prévoyance ou le budget du Conseil privé.

Le sénateur Stewart: J'ai récemment entendu mentionner le chiffre de 10 millions de dollars environ. Autrement dit, la commission Spicer coûterait 10 millions de dollars et la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis, 14,5 millions.

M. Cappe: C'est pour cette année.

Le sénateur Stewart: 14,5 millions pour un an?

M. Cappe: Le budget de la Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis est de 14 553 000 \$, et il y a deux autres commissions royales. Je ne suis pas sûr que la commission Spicer a été créée en vertu de la Loi sur les enquêtes.

Le sénateur Stewart: À la page 98, consacrée au solliciteur général, figure un poste de 44 000 \$, qui représente une sub-

[Text]

you tell us what this seat is? It appears under Correctional Service.

Mr. Cappe: That is a grant to the University of Saskatchewan for a seat in forensic psychiatry. It funds the presence of a researcher at the University of Saskatchewan, College of Medicine, Department of Psychiatry. He assists the forensic psychiatrists there in looking, in particular, at sexual offenses.

Senator Stewart: Is this a one-time grant?

Mr. Cappe: My understanding is that it is going to be a continuing provision and it will show up in the Main Estimates hereafter.

Senator Stewart: Finally, I would ask you to turn to page 100 under Supply and Services, vote L15b where we are replacing certain words. It states:

a) to replace the words "standing travel advances, advances for petty cash expenditures and imprest bank accounts, and such other accountable advances" immediately following "departments and agencies" with the following words: "imprest funds, accountable advances and recoverable advances";

Why the change in wording? What specific problem arose which required this change?

Mr. Cappe: There are two elements to the changes. The first is a general clean-up which will facilitate the good cash management by departments. The second I made allusion to this morning in response to Senator MacDonald's question regarding the goods and services tax and how the government would be paying for the goods and services tax. This change in vote wording will allow the Department of Supply and Services to make payment out of a central fund which will pay the goods and services tax payments to the private sector as we purchase goods and services. This has been worked out carefully with our colleagues in the Department of Justice.

Senator Stewart: Concentrating on the first prong of that answer, you say it will promote good cash management. How will it do that?

Mr. Cappe: It will allow us to use cost-sharing arrangements with the provinces and structure them as recoverable advances. We can put in place changes in the way we negotiate or the way we sign agreements with other people and make payments out of that vote in such a way that we can flow money through a broader range of instruments.

Senator Stewart: That is very specific. I do not wish to pursue that further, Mr. Chairman.

Senator Marsden: I neglected to come back on an issue raised by Mr. Gualtieri on the public awareness and public participation campaign on science and technology for \$3.2 million in the Estimates. Could you tell us what it is doing that requires those additional funds? I believe you invited us to ask questions about that in your response to the earlier question.

[Traduction]

vention à l'université de la Saskatchewan pour l'obtention d'une place. Pouvez-vous nous dire de quel genre de place il s'agit? Ce poste figure au crédit Service correctionnel.

M. Cappe: Il s'agit d'un subvention à l'université de la Saskatchewan pour l'obtention d'une place en psychiatrie. Cette somme permettra à l'université de la Saskatchewan d'engager un chercheur pour les départements de psychiatrie de la faculté de médecine. Il sera au service des psychiatres qui étudient particulièrement les délits sexuels.

Le sénateur Stewart: S'agit-il d'une subvention unique?

M. Cappe: Je pense qu'il s'agit d'une subvention permanente qui figure à la suite d'un budget des dépenses principales.

Le sénateur Stewart: Finalement je vous renvoie à la page 36, sous la rubrique Approvisionnements et services, Crédit L15b dont le libellé est légèrement modifié. Le voici:

a) Remplacer les mots «des avances permanentes de voyage, des avances pour dépenses imprévues et des comptes de petite caisse ainsi que quelques autres avances comptables» suivant immédiatement «ministères et organismes» par les mots suivants: «des caisses d'avances fixes, des avances à justifier et des avances recouvrables»;

Pourquoi ce changement de libellé? Quels sont les problèmes qui ont donné lieu à ces changements?

M. Cappe: Il y a deux raisons. La première, c'est que nous avons fait une épuration générale pour faciliter une bonne gestion de la trésorerie dans le ministère. La deuxième, j'y ai fait l'illusion ce matin en réponse à la question du sénateur MacDonald sur la taxe sur les produits et services, et la façon dont le gouvernement entendait s'acquitter de cette taxe. Le libellé a été changé pour permettre au ministère des Approvisionnements et services d'utiliser un fonds central pour acquitter la taxe sur les produits et services pour l'achat de biens et services auprès du secteur privé. Ce libellé a été conçu avec soin, en collaboration avec nos collègues du ministère de la Justice.

Le sénateur Stewart: Pour commencer par la première partie de votre réponse, vous dites que ceci encouragera une bonne gestion de la trésorerie. Expliquez-vous.

M. Cappe: Nous pourrions ainsi considérer les programmes à coûts partagés avec les provinces comme des avances recouvrables. Nous pourrions ainsi modifier notre façon de négocier des ententes et de faire des paiements en vertu de ce crédit de façon à pouvoir utiliser toutes sortes d'effets différents.

Le sénateur Stewart: Voilà une réponse précise. Je n'ai pas d'autres questions, monsieur le président.

Le sénateur Marsden: J'ai oublié de revenir sur une question qui a été soulevée par M. Gualtieri concernant la campagne de sensibilisation et de participation du public à la science et à la technologie et qui représente 3,2 millions de dollars dans le Budget des dépenses. Pourriez-vous nous justifier ces fonds supplémentaires? Si j'ai bien compris la réponse donnée à la question antérieure, vous souhaitez qu'on pose ce genre de questions.

[Text]

Mr. Gualtieri: I am not guilty, but I will be happy to tell you about the public awareness campaign. You will recall that it was originally announced by the Prime Minister in his now celebrated speech of January 1988 before the National Conference on Science and Technology. At that time, there were two components announced: one, a public campaign awareness per se, and also the establishment of a Science Culture Canada program, funded at \$2.5 million a year.

I would like to talk about each of those in turn starting with Science Culture Canada. That is a program designed to support grass roots activity in the country promoting the understanding and encouragement of science and technology in the pursuit of various national objectives, be they economic or social. Over the past three years that the program has been in operation, it has expended approximately \$6.5 million funding approximately 130 projects, such as core funding of organizations and specific projects such as teacher awareness projects, the preparation of videos, the establishment of summer camps and so on.

The public awareness program, for which, as you see, we are asking \$3.2 million this year, was primarily focused around National Science and Technology Week, which was held in October of this year—the first National Science and Technology Week ever held in the country—involving the participation of all ten provinces and the two territories. It involved the collaboration of scientific institutions, engineering societies, private sector companies and universities. Approximately a quarter of a million dollars was budgeted for the publicity surrounding National Science and Technology Week, for which we were responsible. In addition to that, we are going to spend approximately a quarter of a million dollars on publications and promotional materials and another quarter of a million dollars on an interactive computer display, which is now circulating in Quebec and Ontario mainly in shopping malls and other areas of public access.

Another activity that is funded under the public awareness program is conferences and workshops for scientific, engineering and technological societies in order to upgrade the quality of public presentation by scientists and engineers so they can be better interlocutors or advocates for the pursuit of careers in those disciplines.

Senator Marsden: Have those programs been evaluated?

Mr. Gualtieri: We do an evaluation of all of the activities under the public awareness program on a yearly basis.

Senator Marsden: Is it possible to see those evaluation reports?

Mr. Gualtieri: Surely.

Senator Marsden: Mr. Chairman, if that is possible, I, for one, would like to see them. I would be happy to pass one set around so you do not have to do any photocopying. But when you talk about "evaluation", are you talking about external evaluators or internal evaluators?

[Traduction]

M. Gualtieri: Je plaide non coupable, mais je me ferai un plaisir de vous parler de ces campagnes de sensibilisation du public. Ces campagnes, rappelez-vous, ont été annoncées par le Premier ministre dans le discours célèbre qu'il a prononcé en janvier 1988 à la Conférence nationale sur la science, la technologie et l'innovation. Les deux volets annoncés étaient la campagne de sensibilisation du public et la création du programme Sciences et Culture Canada, dont le budget annuel a été établi à 2,5 millions de dollars.

Je vous parlerai de chacun de ces volets, en commençant par Sciences et Culture Canada. Ce programme vise à améliorer la sensibilisation du public à l'endroit de la science et de la technologie, et entend réaliser divers objectifs nationaux économiques ou sociaux. Ce programme existe depuis trois ans et a consacré 6,5 millions de dollars à la réalisation de 130 projets, tels les financements de base d'organisations et le financement de projets précis comme des projets de sensibilisation des enseignants, la préparation de bandes vidéo, la création de camps d'été, etc.

Comme vous le voyez, nous demandons cette année un budget de 3,2 millions de dollars pour le programme de sensibilisation du public, qui porte essentiellement sur la semaine nationale de la science et de la technologie, qui s'est tenue en octobre dernier, la première conférence de ce genre jamais organisée au Canada, à laquelle participent dix provinces et deux territoires et à laquelle ont collaboré les institutions scientifiques, des associations d'ingénieurs, des universités et des compagnies du secteur privé. Nous étions responsables de la publicité relative à cette conférence et nous y avons consacré environ 250 000 \$. En outre, les publications et les documents de promotion vont nous coûter environ 250 000 \$, et le sélecteur d'affichage interactif qui se trouve aujourd'hui dans les centres d'achat et autres édifices publics du Québec et de l'Ontario, également 250 000 \$.

Le programme de sensibilisation du public a également financé des conférences et des ateliers destinés aux scientifiques, aux ingénieurs et aux technologues, visant à rehausser la qualité des présentations faites au public par les scientifiques et les ingénieurs pour leur permettre de devenir de meilleurs interlocuteurs et d'encourager les jeunes à entrer dans la même carrière.

Le sénateur Marsden: Ces programmes ont-ils été évalués?

M. Gualtieri: Nous faisons chaque année une évaluation des activités relatives au programme de sensibilisation du public.

Le sénateur Marsden: Peut-on avoir accès à ces rapports d'évaluation?

M. Gualtieri: Certainement.

Le sénateur Marsden: Dans la mesure du possible, Monsieur le président, j'aimerais personnellement y jeter un coup d'œil et je prêterais volontiers mon exemplaire à mes collègues pour éviter d'avoir à faire des photocopies. Quand vous parlez d'"évaluation", s'agit-il d'évaluation faite par des évaluateurs externes ou internes?

[Text]

Mr. Gualtieri: These are external evaluations. In fact, part of the funds we are requesting are spent on evaluations.

Senator Marsden: That would be interesting. Thank you.

The Chairman: If there are no further questions, I would like to thank the witnesses who appeared before us this afternoon. I would remind the committee that next Monday, January 14, at 7 o'clock in room 256S our witness will be The Right Honourable Joe Clark, P.C., Secretary of State for External Affairs.

Senator Frith: Is there any word as to whether the Minister of National Defence has become available or that his office has agreed that he might be available?

The Chairman: Not yet. We are working on it right now.

Senator Doody: I believe he will be available, Mr. Chairman. My indication is that he will be available.

The Chairman: That would be next Tuesday.

Senator Doody: Would it be possible to hear him on Tuesday? The Senate is sitting on Monday. Perhaps he could appear with Mr. Clark.

The Chairman: Perhaps he could appear with Mr. Clark.

Senator Doody: My interest is obviously in getting to the bill as early as possible next week. I would be pleased if it would be possible to compress the timeframe.

The Chairman: It is possible.

Senator Frith: It would not be out of the question to have the Minister of National Defence in Committee of the Whole on the bill too. That is possible.

The Chairman: Let us see what we can organize. We will try to compress our hearings as much as possible.

Senator Marsden: Mr. Chairman, I thank you for calling these witnesses to appear before the committee, but I should like the record to note that I was not here this morning because my committee sat from 9 a.m. to 11 a.m. and, when I arrived, you had adjourned. My apologies for not having attended this morning.

The committee adjourned.

[Traduction]

M. Gualtieri: Externes. De fait, une partie des fonds que nous réclamons servira à ces évaluations.

Le sénateur Marsden: Ça a l'air intéressant. Je vous remercie.

Le président: S'il n'y a pas d'autres questions, permettez-moi de remercier les témoins qui ont comparu devant nous cet après-midi. Je vous rappelle notre prochaine réunion lundi, 14 janvier à 19 heures, salle 256 est; nous aurons pour témoin le très honorable Joe Clark, secrétaire d'État aux Affaires extérieures.

Le sénateur Frith: Est-ce que la présence du ministre de la Défense nationale a été confirmée, est-ce que son bureau a annoncé qu'il était disponible?

Le président: Pas encore, mais nous n'avons pas abandonné.

Le sénateur Doody: Je pense qu'il sera disponible, monsieur le président, selon les indications que j'ai reçues.

Le président: Il s'agit de la réunion de mardi prochain.

Le sénateur Doody: Sera-t-il possible qu'il compareisse mardi pour une interrogation. Le Sénat siège lundi. Il pourrait peut-être comparaître en même temps que M. Clark.

Le président: En effet.

Le sénateur Doody: Ce qui m'intéresse, bien entendu, c'est de commencer l'étude de ce projet de loi au tout début de la semaine prochaine. J'aimerais bien que cela se fasse vite.

Le président: C'est faisable.

Le sénateur Frith: Il n'est pas impossible que le ministre de la Défense nationale compareisse également en comité plénier.

Le président: Voyons ce qu'on peut faire. Nous essayerons de tenir nos audiences le plus vite possible.

Le sénateur Marsden: Monsieur le président, j'aimerais vous remercier d'avoir convoqué ces témoins, mais j'aimerais que l'on note officiellement que si j'étais absente ce matin, c'est parce que mon comité siégeait de 9 heures à 11 heures et lorsque je suis arrivée ici, vous aviez levé la séance. Je suis désolée de n'avoir pu assister à la séance de ce matin.

La séance est levée.



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9
En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESSES—TÉMOINS

From the Treasury Board:

Mr. Mel Cappe, Deputy Secretary, Program Branch.

From the Department of Revenue:

Mr. Richard Fulford, Assistant Deputy Minister, Excise (Customs and Excise).

From the Department of Finance:

Mr. Robert Parkins, Chairperson, GST, Communications Group.

From the Department of Industry, Science and Technology:

Mr. W. E. Robert Little, Assistant Deputy Minister, Personnel and Administration;

Mr. Roberto Gualtieri, Assistant Deputy Minister, Science.

From Statistics Canada:

Dr. Ivan Fellegi, Chief Statistician of Canada.

National Sciences and Engineering Research Council:

Mr. Leo Derikx, Director General, Targeted Research.

Du Conseil du Trésor du Canada:

M. Mel Cappe, sous-secrétaire, Direction des programmes.

Du ministère du Revenu:

M. Richard Fulford, sous-ministre adjoint, Accise (Douanes et Accise).

Du ministère des Finances:

M. Robert Parkins, président, Groupe des communications sur la TPS.

Du ministère de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie

M. W. E. Robert Little, sous-ministre adjoint, Gestion du personnel et administration;

M. Roberto Gualtieri, sous-ministre adjoint, Sciences.

De Statistique Canada:

M. Ivan Fellegi, statisticien en chef du Canada.

Conseil de recherches et sciences naturelles et en génie du Canada:

M. Leo Derikx, directeur général, Recherche orientée.



Second Session
Thirty-fourth Parliament, 1989-90-91

SENATE OF CANADA

*Proceedings of the Standing
Senate Committee on*

National Finance

Chairman:
The Honourable FERNAND-E. LEBLANC

Monday, January 14, 1991

Issue No. 42

Fifth Proceedings on:

The examination of Supplementary
Estimates (B) laid before Parliament for
the fiscal year ending March 31, 1991

APPEARING:

The Rt. Hon. Joe Clark, P.C.
Secretary of State for External Affairs

The Hon. Bill McKnight, P.C.
Minister of National Defence

The Hon. Mary Collins
Associate Minister of National Defence

SEVENTEENTH REPORT OF THE COMMITTEE

(Supplementary Estimates (B) for the fiscal
year ending March 31, 1991)

WITNESS:

(See back cover)

Deuxième session de la
trente-quatrième législature, 1989-1990-1991

SÉNAT DU CANADA

*Délibérations du Comité
sénatorial permanent des*

Finances nationales

Président:
L'honorable FERNAND-E. LEBLANC

Le lundi 14 janvier 1991

Fascicule n° 42

Cinquième fascicule concernant:

L'étude du Budget des dépenses
supplémentaire (B) déposé au Parlement pour
l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991

COMPARAÎT:

Le très honorable Joe Clark, c.p.
Secrétaire d'État aux Affaires extérieures

L'honorable Bill McKnight, c.p.
Ministre de la Défense nationale

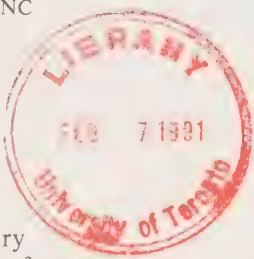
L'honorable Mary Collins
Ministre associée de la Défense nationale

DIX-SEPTIÈME RAPPORT DU COMITÉ

(Budget des dépenses supplémentaires (B) pour l'année
financière se terminant le 31 mars 1991)

TÉMOIN:

(Voir à l'endos)



THE STANDING SENATE COMMITTEE ON NATIONAL FINANCE

The Honourable F.-E. Leblanc, *Chairman*

The Honourable Roch Bolduc, *Deputy Chairman*

and

The Honourable Senators:

Berntson	*Murray
Bonnell	(or Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
Kinsella	Stewart
*MacEachen	(Antigonish-
(or Frith)	Guysborough)
Marsden	Stollery

**Ex Officio Members*

(Quorum 4)

Change in Membership of the Committee:

Pursuant to Rule 66(4), membership of the Committee was amended as follows:

The name of the Honourable Senator Kinsella substituted for that of the Honourable Senator MacDonald (*Halifax*). (*January 10, 1991*)

LE COMITÉ SÉNATORIAL PERMANENT DES FINANCES NATIONALES

Président: L'honorable F.-E. Leblanc

Vice-président: L'honorable Roch Bolduc

et

Les honorables sénateurs:

Berntson	*Murray
Bonnell	(ou Doody)
Comeau	Oliver
Cools	Sparrow
Kinsella	Stewart
*MacEachen	(Antigonish-
(ou Frith)	Guysborough)
Marsden	Stollery

**Membres d'office*

(Quorum 4)

Modification de la composition du comité:

Conformément à l'article 66(4) du Règlement, la liste des membres du comité est modifiée, ainsi qu'il suit:

Le nom de l'honorable sénateur Kinsella substitué à celui de l'honorable sénateur MacDonald (*Halifax*). (*le 10 janvier 1991*)

ORDER OF REFERENCE

Extract from the *Minutes of the Proceedings of the Senate* of Monday, December 17, 1990:

"The Honourable Senator Doody moved, seconded by the Honourable Senator Sylvain:

That the Standing Senate Committee on National Finance be authorized to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991 (Sessional Paper No. 342-913).

After debate, and—

The question being put on the motion, it was—
Resolved in the affirmative."

ORDRE DE RENVOI

Extrait des *Procès-verbaux du Sénat* du lundi 17 décembre 1990:

«L'honorable sénateur Doody propose, appuyé par l'honorable sénateur Sylvain,

Que le Comité sénatorial permanent des finances nationales soit autorisé à étudier les dépenses projetées dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice se terminant le 31 mars 1991 (document parlementaire n° 342-913), et à en faire rapport.

Après débat,

La motion, mise aux voix, est adoptée.»

Le greffier du Sénat

Gordon L. Barnhart

Clerk of the Senate

MINUTES OF PROCEEDINGS

MONDAY, JANUARY 14, 1991
(50)

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met at 7:00 p.m. this day, the Chairman, the Honourable Senator Fernand-E. Leblanc, presiding.

Members of the Committee present: The Honourable Senators Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Bonnell, Comeau, Cools, Frith, Murray, Oliver, Sparrow and Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (10)

Other Senators present: The Honourable Senators Buckwold, Doody, Hastings, MacDonald (*Halifax*), Molson, Olson, Simard and Thériault. (8)

In attendance from the Parliamentary Centre: Dr. Edward J. D. Ketchum, Director of Research.

In attendance: The official reporter of the Senate.

The Committee, in compliance with its order of reference dated December 17, 1990, completed its examination of the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending 31 March, 1991.

Appearing: The Right Honourable Joe Clark, P.C., Secretary of State for External Affairs; the Honourable Bill McKnight, P.C., Minister of National Defence; the Honourable Mary Collins, P.C., Associate Minister of National Defence.

Witness:

From the Department of National Defence:

General A. J. G. de Chastelain, Chief of the Defence Staff.

The Right Honourable Mr. Clark made an opening statement following which he, the Honourable Bill McKnight and General de Chastelain responded to questions.

At 9:30 p.m. the Committee adjourned to the call of the Chair.

ATTEST:

Le greffier du Comité

John Desmarais

Clerk of the Committee

PROCÈS-VERBAL

LE LUNDI 14 JANVIER 1991
(50)

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales se réunit aujourd'hui à 19 heures, sous la présidence de l'honorable sénateur Fernand-E. Leblanc (président).

Membres du Comité présents: Les honorables sénateurs Leblanc (*Saurel*), Bolduc, Bonnell, Comeau, Cools, Frith, Murray, Oliver, Sparrow et Stewart (*Antigonish-Guysborough*). (10)

Autres sénateurs présents: Les honorables sénateurs Buckwold, Doody, Hastings, MacDonald (*Halifax*), Molson, Olson, Simard et Thériault. (8)

Du Centre parlementaire: M. Edward J. D. Ketchum, directeur de la recherche.

Aussi présent: Le sténographe officiel du Sénat.

Conformément à son ordre de renvoi du 17 décembre 1990, le Comité termine l'étude des dépenses prévues dans le Budget supplémentaire (B) pour l'exercice financier se terminant le 31 mars 1991.

Comparaît: Le très honorable Joe Clark, c.p., secrétaire d'État aux Affaires extérieures; l'honorable Bill McKnight, c.p., ministre de la Défense nationale; l'honorable Mary Collins, c.p., ministre associée de la Défense nationale.

Témoïn:

Du ministère de la Défense nationale:

Le général A. J. G. de Chastelain, chef d'État-major de la Défense.

Le très honorable Joe Clark fait une déclaration liminaire, puis répond aux questions avec l'honorable Bill McKnight et le général de Chastelain.

À 21 h 30, le Comité suspend ses travaux jusqu'à nouvelle convocation du président.

ATTESTÉ:

REPORT OF THE COMMITTEE

The Standing Committee on National Finance has the honour to present its

SEVENTEENTH REPORT

Your Committee, to which Supplementary Estimates (B) laid before Parliament for the fiscal year ending March 31, 1991, were referred, in obedience to the Order of Reference of Monday, December 17, 1990, submits its report as follows:

Supplementary Estimates (B), totalling \$4.759 billion, are the second supplementary estimates for the 1990-91 fiscal year. They increase the estimates tabled to date from \$148.514 billion at the time of Supplementary Estimates (A) to \$153.273 billion. \$1.856 billion (39 per cent) of these supplementary estimates is to be voted by Parliament, while the remaining \$2.902 billion (61 per cent) is statutory expenditures that have been included in the estimates for information only.

The attached background information supplied by Treasury Board Secretariat includes: a listing of all voted items greater than \$5 million; a summary of the expenditure framework and estimates for 1990-91; a statement of 1990-91 supply to date; and a list of \$1 votes that authorize the transfer of funds from one vote to another and the payment of grants, plus miscellaneous items.

When Supplementary Estimates (A) were tabled, projected budgetary expenditures were \$147.8 billion. However, in September 1990 the Minister of Finance announced a revision of the fiscal framework to accommodate an expected increase in the interest cost of servicing the public debt. This revision is reflected in the latest projected budgetary expenditures of \$150.3 billion. The projected increase of \$2.5 billion corresponds exactly to a new statutory appropriation of \$2.5 billion for the Department of Finance to cover interest and other charges on the public debt (See *Supplementary Estimates (B), 1990-91*, p. 53). Including these supplementary estimates, the budgetary portion of total estimates now amounts to \$152.9 billion. However, as shown in Treasury Board's summary, expenditure reductions totalling \$2.7 billion are anticipated before the end of the current fiscal year. These include write-offs of \$0.5 billion, lapses of \$1.2

RAPPORT DU COMITÉ

Le Comité permanent des finances nationales a l'honneur de présenter son

DIX-SEPTIÈME RAPPORT

Votre Comité, qui a été saisi du Budget des dépenses supplémentaire (B) déposé au Parlement pour l'année financière se terminant le 31 mars 1991 et conformément à son ordre de renvoi du lundi 17 décembre 1990, présente le rapport suivant :

Le Budget des dépenses supplémentaires (B), qui atteint 4,759 milliards de dollars, est le deuxième budget supplémentaire de l'exercice de 1990-1991. Il porte les prévisions de dépenses déposées jusqu'ici de 148,514 milliards de dollars qu'elles étaient dans le Budget des dépenses supplémentaires (A) à 153,273 milliards. Sur l'ensemble de ces dernières dépenses supplémentaires, un montant de 1,856 milliard de dollars (39 p. 100) doit être approuvé par le Parlement, tandis que le solde de 2,902 milliards de dollars (61 p. 100) représente des dépenses législatives inscrites au budget seulement à titre d'information.

Au présent rapport, sont annexés des documents fournis par le Secrétariat du Conseil du Trésor : la liste des crédits votés qui sont supérieurs à 5 millions de dollars; le sommaire du cadre de dépenses et des prévisions pour 1990-1991; l'état des crédits autorisés jusqu'ici en 1990-1991; et la liste des crédits de un dollar qui autorisent le virement de fonds entre crédits budgétaires courants, le versement de subventions et divers autres crédits de dépenses.

Quand le Budget des dépenses supplémentaires (A) a été déposé, on prévoyait des dépenses de 147,8 milliards de dollars. Cependant, en septembre 1990, le ministre des Finances annonçait la révision du cadre fiscal pour permettre d'assumer l'augmentation prévue des frais d'intérêt du service de la dette publique. Les dernières dépenses budgétaires projetées de 150,3 milliards de dollars font état de cette révision. L'augmentation prévue de 2,5 milliards de dollars correspond exactement au nouveau crédit législatif du même montant accordé au ministère des Finances pour payer les frais d'intérêt et les autres coûts de la dette publique (voir le *Budget des dépenses supplémentaires (B) 1990-1991*, p. 69). Avec ces dépenses supplémentaires, les prévisions budgétaires totales s'élèvent maintenant à 152,9 milliards de dollars. Cependant, comme l'indique le sommaire produit par le Conseil du Trésor, des réductions de dépenses totalisant

billion and \$1.0 billion in legislated changes, the last consisting of the proposed reductions in statutory expenditures under Bill C-69, which is currently before the National Finance Committee. These reductions would result in total budgetary estimates of \$150.2 billion. While this appears to leave only \$100 million for additional expenditures for the remainder of 1990-91, an additional \$350 million is being made available through reductions in previously approved spending levels in most departments and agencies.

In summary, projected budgetary expenditures of \$150.3 billion consist of current budgetary estimates of \$152.9 billion, less \$2.7 billion for Bill C-69 reductions, lapses and write-offs, less a further \$350 million for the latest reductions, plus \$450 million in expected additional expenditures between now and March 31, 1991.

\$100 million of the \$350 million in 1990-91 spending reductions is to be obtained by deferring grants and contributions in the departments of Agriculture, Environment, Transport and the Atlantic Canada opportunities Agency. The remaining \$250 million consists of cutbacks to government operations that are being made across departments and agencies. These are based generally on the relative size of departments' salaries, capital and other operating costs, exclusive of statutory expenditures. The expenditure reductions have been imposed to ensure that the new expenditure ceiling of \$150.3 billion is not exceeded. Specifically, they are designed to offset the \$350 million appropriation requested for the Department of National Defence to cover a portion of the unanticipated expenditures associated with Canadian Forces operations in the Persian Gulf and at Oka and Châteauguay, Quebec.

The decision to implement these cutbacks was made after Supplementary Estimates (B) had been prepared. Information about the impact of the reductions on particular program areas has not been provided: many departments are apparently still deciding on specific cuts and will inform Treasury Board of these at a later date. Attempts are being made to minimize any adverse impacts on health and safety. In the meantime, the funds will be frozen by Treasury Board and the reductions will appear in the final supplementary estimates for the 1990-91 fiscal year for those departments that are requesting additional appropriations at that time. A

2,7 milliards de dollars sont prévues avant la fin du présent exercice. Ces réductions se ventilent de la façon suivante : des radiations de 0,5 milliard de dollars, des péremptions de 1,2 milliard et des modifications législatives de 1,0 milliard attribuables à la compression des dépenses législatives proposée dans le projet de loi C-69 dont le Comité des finances nationales est actuellement saisi. Ces réductions de dépenses ramènent le total des prévisions budgétaires à 150,2 milliards. Ce montant ne semble laisser que 100 millions de dollars pour les dépenses additionnelles d'ici la fin de 1990-1991, mais 350 millions de dollars de plus sont libérés par la compression des niveaux de dépenses déjà accordés à la plupart des ministères et organismes.

En somme, les dépenses budgétaires projetées de 150,3 milliards de dollars comprennent des prévisions budgétaires de 152,9 milliards de dollars, moins les réductions de dépenses prévues aux termes du projet de loi C-69, des péremptions et des radiations de dépenses totalisant 2,7 milliards de dollars et moins 350 millions au titre d'autres compressions. À ce montant, s'ajoutent 450 millions de dollars pour d'autres dépenses supplémentaires qui doivent être engagées d'ici le 31 mars 1991.

Pour réduire les dépenses de l'exercice de 350 millions de dollars, on a récupéré 100 millions en reportant des subventions et des contributions des ministères de l'Agriculture, de l'Environnement et des Transports ainsi que de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique. Le reste, soit 250 millions de dollars, représente les sommes amputées sur les dépenses de fonctionnement des ministères et organismes. Ces coupures sont en général fonction de l'importance relative de la masse salariale, des dépenses en capital et des autres coûts de fonctionnement des ministères et excluent les dépenses législatives. Ces compressions ont été imposées pour que le nouveau plafond des dépenses fixé à 150,3 milliards ne soit pas dépassé. Elles visent précisément à compenser le crédit de 350 millions de dollars demandé par le ministère de la Défense nationale pour faire face à une partie des dépenses imprévues engagées pour les opérations des Forces canadiennes dans le Golfe persique ainsi qu'à Oka et à Châteauguay (Québec).

Il a été décidé d'effectuer des coupures après l'établissement du Budget des dépenses supplémentaires (B). On ne connaît pas encore leur incidence sur les différents programmes : apparemment, de nombreux ministères n'ont pas encore déterminé précisément où couper et feront connaître leurs décisions au Conseil du Trésor plus tard. On essaie de toucher le moins possible aux programmes de santé et de sécurité. Dans l'intervalle, les fonds seront bloqués par le Conseil du Trésor et, dans le dernier budget des dépenses supplémentaires de l'exercice de 1990-1991, ils seront réaffectés aux ministères à qui des crédits additionnels auront

detailed list of the required reductions by department and agency is attached.

The \$2.9 billion of statutory expenditures in these supplementary estimates is accounted for by four items: Agriculture, Agri-Food Program, \$212.4 million for contributions to the provinces under the Crop Insurance Act; Agriculture, Grains and Oilseeds Program, a \$10 million reduction in payments under the Western Grain Stabilization Act; Farm Credit Corporation, a \$200 million payment under the Farm Credit Act; and Finance, \$2.5 billion for increased interest payments on the public debt. In addition, as indicated in the footnotes to the departmental sections of the supplementary estimates, frequent use was made of the Treasury Board Contingencies Vote 5 to provide temporary funding for expenditures that Parliament is now being asked to approve. If the estimates are approved, the Vote will be restored to the level of \$775 million that was authorized in the Main Estimates. However, in their testimony before the Committee, Treasury Board officials were unable to indicate precisely what further amounts would be provided from this Vote during the remainder of the 1990-91 fiscal year.

Because of their size and complexity, several meetings of the Committee were held to examine these supplementary estimates. The Minister of National Defence, the Secretary of State for External Affairs, and officials of Treasury Board Secretariat, Statistics Canada, the Natural Sciences and Engineering Research Council and the Departments of National Defence, External Affairs, National Revenue - Customs and Excise, Finance and Industry, Science and Technology appeared as witnesses.

The Minister of National Defence provided a set of fact sheets on the \$350 million of supplementary estimates requested for his department, which are attached to this report. These give details of the department's operating costs in four categories: operations in Oka and Chateauguay; Persian Gulf operations to the end of March, 1991; preparations for commitments in the Gulf beyond March, 1991; and maintenance of general military preparedness. As well, \$121 million in capital expenditures is being requested for upgrading ships and aircraft for Gulf operations and advancing planned acquisitions. The operating costs total \$861 million, of which \$229 million is incremental costs that are being requested in these estimates. Committee members had some difficulty with the notion of total costs as applied to the

été accordés. La liste des réductions exigées pour chacun des ministères et organismes figure en annexe.

Les dépenses législatives de 2,9 milliards de dollars qui figurent dans le présent budget des dépenses supplémentaires se répartissent dans les quatre postes suivants : le Programme agro-alimentaire du ministère de l'Agriculture (212,4 millions de dollars pour les contributions aux provinces en vertu de la Loi sur l'assurance-récolte); le Programme des céréales et oléagineux du ministère de l'Agriculture (une réduction de 10 millions de dollars dans les paiements relatifs à la Loi de stabilisation concernant le grain de l'Ouest); la Société du crédit agricole (versements de 200 millions de dollars aux termes de la Loi sur le crédit agricole); et le ministère des Finances (2,5 milliards pour payer les frais d'intérêt du service de la dette publique). En outre, comme l'indiquent des notes au bas des prévisions de différents ministères dans le Budget des dépenses supplémentaires, on a eu souvent recours au crédit 5 pour éventualités du Conseil du Trésor pour financer temporairement des dépenses que le Parlement doit maintenant approuver. Si ces prévisions de dépenses sont approuvées, ce crédit sera ramené au montant de 775 millions de dollars autorisé dans le Budget des dépenses principales. Toutefois, dans leur témoignage devant le Comité, les fonctionnaires du Conseil du Trésor ont été incapables d'indiquer avec précision quels autres montants seraient consentis au titre de ce crédit d'ici la fin du présent exercice.

En raison de l'ampleur et de la complexité du Budget des dépenses supplémentaires à l'étude, le Comité a consacré plusieurs séances à l'examen de ce budget. Il a entendu les témoignages du ministre de la Défense nationale, du Secrétaire d'État aux affaires extérieures et de fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, de Statistique Canada, du Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie ainsi que des ministères de la Défense nationale, des Affaires extérieures, du Revenu national - Douanes et Accise, des Finances et de l'Industrie, des Sciences et de la Technologie.

Le ministre de la Défense nationale a produit une série de fiches de renseignements sommaires au sujet des 350 millions de dollars de plus demandés par son ministère. Ces fiches, annexées au présent rapport, fournissent des renseignements sur les coûts de fonctionnement du ministère qui se répartissent en quatre catégories : les opérations à Oka et à Chateauguay; les opérations dans le Golfe persique jusqu'à la fin de mars 1991; les préparatifs des engagements liés au Golfe après mars 1991; et le maintien de l'état de préparation générale des forces militaires. En outre, des dépenses en capital de 121 millions de dollars sont demandées pour des achats devancés et la modernisation des navires et des aéronefs en vue des opérations dans le Golfe. Le total des dépenses de fonctionnement atteint 861 millions de dollars,

Oka/Châteauguay and Gulf operations. They felt that the department's presentation inflated the true (incremental) costs of these operations, since the majority of the total costs would have been incurred in any event. Department officials were also unable to provide to the Committee any estimates of the additional costs that might be incurred because of an outbreak of hostilities in the Persian Gulf after January 15, 1991 and a consequent escalation of the Canadian Forces commitment in that region. However, the Minister assured the Committee that the additional funds requested in these supplementary estimates would be adequate to support any foreseeable Canadian operations in the Gulf, up to the end of the 1990-91 fiscal year.

Proposed expenditures for preparation and planning in connection with the Goods and Services Tax, including payment of the GST credit, appear in the supplementary estimates of several department: Consumer and Corporate Affairs, \$19.5 million; Finance, \$14.3 million; National Revenue, Customs and Excise, \$203.0 million; National Revenue, Taxation, \$67.3 million; Public Works, \$40.0 million; and Supply and Services, \$21.7 million; for a total of \$365.8 million. As well, Customs and Excise and Taxation are requesting 1,151 and 627 additional person-years respectively. These amounts are in addition to substantial costs and PYs that were granted in supplementary estimates for the 1989-90 fiscal year. Officials were unable to provide the Committee with any estimates of the compliance costs to the private sector of implementing and operating the GST.

Committee members expressed concern about the impact of the cutbacks on the operations of departments and agencies. In the case of Statistics Canada, the Chief Statistician testified before the Committee that the required reduction of \$4.5 million in the budget of his agency would have an impact on programs, since staff reductions of 30 per cent over the past decade had already been absorbed through productivity increases. He expected that the effect on the 1991 Census would be minimal. As well, the integrity of the system of national accounts should not be compromised; current statistics such as the unemployment rate and the Consumer Price Index are of great importance to policy makers and the public; and other statistics are collected pursuant to agreements with the provinces in such areas as health and education. The collection of statistics on research and development in science and technology is an area that could be affected by the cutbacks but no decision has yet been

dont 229 millions sont des dépenses supplémentaires. Les membres du Comité ont eu du mal à s'expliquer le coût total des opérations d'Oka et de Châteauguay et de celles du Golfe. Selon eux, le ministère a gonflé les coûts réels (supplémentaires) de ces opérations étant donné que tous ces coûts auront pour la plupart déjà été engagés finalement. Les fonctionnaires du ministère n'ont pas non plus été en mesure de fournir au Comité des prévisions sur les coûts supplémentaires qui pourraient être engagés à la suite de l'ouverture des hostilités dans le Golfe persique après le 15 janvier 1991 et de l'intensification consécutive de l'intervention des Forces canadiennes dans la région. Toutefois, le ministre a assuré le Comité que les fonds additionnels demandés dans le présent budget des dépenses supplémentaires suffiraient à financer toutes les opérations que le Canada devrait effectuer dans le Golfe d'ici la fin de l'exercice 1990-1991.

Dans le Budget des dépenses supplémentaires, plusieurs ministères prévoient des dépenses pour la préparation et la planification relative à la taxe sur les produits et services, dont le versement de crédits de TPS. Ces ministères sont ceux des Consommateurs et des sociétés (19,5 millions); des Finances (14,3 millions); du Revenu national - Douanes et Accise (203,0 millions); du Revenu national - Impôt (67,3 millions); des Travaux publics (40,0 millions); et des Approvisionnements et Services (21,7 millions); pour un total de 365,8 millions de dollars. En outre, au ministère du Revenu, Douanes et Accise et Impôt prévoient 1 151 et 627 années-personnes de plus, respectivement. Les dépenses relatives à ces années-personnes s'ajoutent aux coûts importants et aux années-personnes consentis dans le budget des dépenses supplémentaires de l'exercice de 1989-1990. Les fonctionnaires du ministère n'ont pu fournir au Comité les prévisions de dépenses concernant les coûts relatifs à la mise en oeuvre et à l'application de la TPS par le secteur privé.

Les membres du Comité ont dit craindre l'incidence des compressions sur les activités des ministères et organismes. Pour ce qui est de Statistique Canada, le statisticien en chef a déclaré devant le Comité que la réduction de 4,5 millions de dollars exigée dans le budget de son organisme se répercuterait sur les programmes étant donné qu'au cours des dernières années, des réductions de personnel de 30 p. 100 avaient déjà été compensées par une augmentation de la productivité. Il s'attend à ce que les compressions n'aient que très peu d'effet sur le recensement de 1991. L'intégrité du système des comptes nationaux ne devrait pas non plus être compromise; les statistiques comme le taux de chômage et l'indice des prix à la consommation ont une grande importance pour les décideurs et la population; et d'autres statistiques sont recueillies conformément à des accords conclus avec les provinces dans des domaines comme la santé et l'éducation. La production des statistiques sur les

made. The Committee urges the government to ensure that Statistics Canada is not required to suspend its provision of statistics that are widely used by researchers, policy makers and international agencies.

activités de recherche-développement en sciences et en technologie pourrait toutefois être touchée par les coupures, mais aucune décision n'a encore été prise à ce sujet. Le Comité demande instamment au gouvernement de veiller à ce que Statistique Canada n'ait pas à cesser de recueillir ces statistiques qui sont grandement utilisées par les chercheurs, les décideurs et les organisations internationales.

Respectfully submitted,

Respectueusement soumis,

Le président

FERNAND-E. LEBLANC

Chairman

SUMMARY OF EXPENDITURE FRAMEWORK
AND ESTIMATES FOR 1990-91

Expenditure Framework	
Budgetary Main Estimates	\$147.6 billion
Projected Total Budgetary Estimates	\$153.0 billion*
Projected Budgetary Expenditure	\$150.3 billion

ESTIMATES TABLED TO DATE FOR 1990-91

	<u>TO BE VOTED</u>	<u>STATUTORY</u> (in thousands of dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Main Estimates</u>			
Budgetary	\$44,314,283	\$103,278,804	\$147,593,087**
Non-Budgetary	<u>206,789</u>	<u>163,269</u>	<u>370,058</u>
	<u>\$44,521,072</u>	<u>\$103,442,073</u>	<u>\$147,963,145</u>
<u>Supplementary Estimates (A)</u>			
Budgetary	\$ 550,852	-	\$ 550,852
Non-Budgetary	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 550,852</u>	<u>-</u>	<u>\$ 550,852</u>
<u>Supplementary Estimates (B)</u>			
Budgetary	\$ 1,841,442	\$ 2,902,400	\$ 4,743,842
Non-Budgetary	<u>\$ 15,197</u>	<u>-</u>	<u>\$ 15,197</u>
	<u>\$ 1,856,639</u>	<u>\$ 2,902,400</u>	<u>\$ 4,759,039</u>
<u>TOTAL ESTIMATES TABLED</u>			
Budgetary	\$46,706,577	\$106,181,204	\$152,887,781
Non-Budgetary	<u>221,986</u>	<u>163,269</u>	<u>385,255</u>
	<u>\$46,928,563</u>	<u>\$106,344,473</u>	<u>\$153,273,036</u>

* Total Estimates will always differ from Total Budgetary Expenditures for the following reasons:

- | | |
|--|-------|
| | (\$B) |
| 1) Budgetary reductions requiring legislative changes before inclusion in Estimates | (1.0) |
| 2) Anticipated lapse across departmental appropriations not reflected in Estimates | (1.2) |
| 3) Write-offs to date charged to prior years requiring Parliamentary approval (reflected in Estimates) | (0.5) |

** Numbers differ from Part II of the Estimates (General Summary) due to rounding.

SUPPLY TO DATE FOR 1990-91

Two Appropriation Acts have been approved in respect of Estimates for 1990-91:

Supply Approved to Date:

Appropriation Act No. 1, 1990-91

granted Interim Supply for the
1990-91 Main Estimates equal to
an initial allocation of 3/12ths
for all Votes plus 51 additional
proportions

\$12,969,848,294.15

Appropriation Act No. 2, 1990-91

granted Supply for the balance of
Main Estimates for 1990-91

\$31,551,223,241.85

and

Supply for the whole of
Supplementary Estimates (A), 1990-91

\$ 550,851,998.00

\$45,071,923,534.00

Awaiting Approval:

Supply for the whole of
Supplementary Estimates (B), 1990-91

\$ 1,856,639,306.00

TOTAL

\$46,928,562,840.00

LIST OF ONE DOLLAR VOTES
INCLUDED IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B) 1990-91

The 11 One Dollar Votes included in these Estimates are listed in Appendix I by ministry and agency along with the page number where each vote may be located in the Estimates.

These One Dollar Votes are grouped below into categories according to their prime purpose. The votes are also identified in Appendix I, according to these categories. The category for each vote has been designated by an "X". In those instances where a vote falls into more than one category, the prime category is designated by an "X" and other categories by an "*"

- A. Three votes which authorize the transfer of funds from one vote to another. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- B. Five votes which authorize the payment of grants. (An explanation of the new requirement and the source of funds is provided in Supplementary Estimates.)
- C. Three miscellaneous votes. (Additional explanations are provided in Appendix II.)
 - One vote which increases the aggregate amount that may be paid pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Corporation Act;
 - One vote which provides a guarantee to the Mortgage Insurance Company of Canada - Finance; and
 - One vote which authorizes the Canada Post Corporation to borrow money from other than the Crown.

Estimates Division
November 20, 1990

APPENDIX ILIST OF ONE DOLLAR VOTES IN
SUPPLEMENTARY ESTIMATES (B. 1990-91)

<u>Page</u>	<u>Department/Agency</u>	<u>Vote</u>	<u>Categories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
34	Agriculture - Farm Credit Corporation	50b			X
35	Employment and Immigration	10b		X	
40	Energy, Mines and Resources - Atomic Energy Control Board	25b		X	
54	Finance	12b			X
60	Industry, Science and Technology	1b	X		
60	Industry, Science and Technology	5b		X	
61	Industry, Science and Technology	25b	X	*	
63	Industry, Science and Technology - Canadian Space Agency	40b		X	
69	Industry, Science and Technology - Canada Post Corporation	102b			X
97	Solicitor General - Correctional Service	10b		X	
102	Transport	10b	X		

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Farm Credit CorporationVote 50b

Pursuant to Section 12(1) of the Farm Credit Act to increase from \$825,000,000 to \$1,025,000,000 the aggregate amount that may be paid to the Corporation under this section ...

Explanation

The contributed capital of Canada in the Farm Credit Corporation is approximately \$818 million, of an authorized aggregate amount of \$825 million. The proposed increase in authorized aggregate amount of contributed capital to \$1,025 million is to permit the conversion of a further \$200 million of debt, owed by the Corporation to the Consolidated Revenue Fund, into contributed capital. The government announced a recovery plan for the Corporation in July 1988, including its intention to carry out the above conversion. The authorized capital of the Farm Credit Corporation was increased by \$600 million in the 1989-90 Main Estimates to permit the initial conversion envisaged in the 1988 Recovery Plan. An increase in authorized capital for the Farm Credit Corporation through an Appropriation Act is explicitly provided for in Section 12(1) of the Farm Credit Act.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Finance
Vote 12b

Pursuant to Section 29 of the Financial Administration Act to authorize the Minister on behalf of Her Majesty the Queen in Right of Canada to guarantee not more than 90 percent of the net claims of holders of mortgages estimated not to exceed \$350,000,000, in respect of mortgages insured by the Mortgage Insurance Company of Canada having a gross aggregate value not exceeding \$50,000,000,000; in the event of the insolvency or liquidation of the Mortgage Insurance Company of Canada; and, to repeal Finance Vote 18c, Appropriation Act No. 4, 1989-90.

Explanation

In July 1988, the Bank for International Settlements introduced new Capital Adequacy Guidelines for banks dealing internationally. Prior to these new rules, assets of banks insured by the Canada Mortgage and Housing Corporation and by the Mortgage Insurance Company of Canada were treated identically but under the new rules, a bank with a mortgage insured by MICC must be backed by \$4,000 of capital for every \$100,000 of assets while no capital reserve is needed for assets insured by CMHC because it is a government agency. This puts MICC at a competitive disadvantage with CMHC. The \$1.00 item, therefore, provides a guarantee to MICC which restores the competitive equilibrium.

The guarantee to MICC includes obligations by the company to pay funds into a sinking fund, to be administered by the federal government, at a rate which would cover a large portion of the government's exposure to make good on the guarantee in the event of MICC failure. MICC must also pay a premium to the federal government for taking a portion of the risk; this premium would go directly to the CRF.

The vote wording contained in Vote 18c of Supplementary Estimates (C), 1989-90 is not consistent with the proper method of formatting a guarantee by means of an Appropriation Act. The guarantee in Vote 18c is not provided to the Mortgage Insurance Company of Canada but to the holders of the mortgages, and the wording does not indicate the total amount of the mortgages guaranteed. Accordingly, the former vote wording must be repealed and replaced with the currently proposed wording.

APPENDIX II

Additional ExplanationCategory C - Miscellaneous \$1.00 Votes:Canada Post CorporationVote 102b

In accordance with section 28 of the Canada Post Corporation Act and section 101 and 127(3) of the Financial Administration Act, to authorize the Canada Post Corporation to borrow otherwise than from the Crown up to \$155,500,000 in fiscal years 1990-91 and 1991-92 in accordance with terms and conditions approved by the Minister of Finance.

Explanation

Parliamentary approval is required for Canada Post to borrow in external capital markets. General authority is already contained in the Canada Post Corporation Act and specific authority is being sought through this Supplementary Estimate. The amounts to be borrowed are consistent with the corporate plans and amended corporate plans approved by the Governor in Council, summaries of which are tabled in Parliament. Multi-year approval is sought because the first Supplementary Estimates are normally not approved until the fall and Canada Post needs access to funds at the start of the fiscal year.

Summary of Items (\$5 million or greater by Vote)
included in Supplementary Estimates (B), 1990-91

Department Program Item	Gross	Transfer	Net Appropriation	Vote Increase
AGRICULTURE				
Agri-Food Program				
Surplus pork to USSR	15,400,000	-	15,400,000	5
Food Inspection System	5,927,000	-	5,927,000	5
Grains and Oilseeds Program				
Cash Flow Enhancement Program	52,000,000	-	52,000,000	30
1988-89 Oat Pool Accounts Deficits	33,000,000	-	33,000,000	30
COMMUNICATIONS				
Additional operating costs	6,676,000	-	6,676,000	1
Economic and Regional Development Agreements	8,520,000	-	8,520,000	10
Canadian Broadcasting Corporation				
Additional operating costs	16,000,000	-	16,000,000	30
Goods and Services Tax Consumer Information Office				
Establishment of Consumer Information Office	19,496,000	-	19,496,000	17
EMPLOYMENT AND IMMIGRATION				
Employment and Insurance Program				
Grants - local entrepreneurial development	26,500,000	26,499,999	1	10
Immigration Program				
Language Orientation Program	8,700,000	8,700,000	-	20
Adjustment Assistance	22,308,000	8,289,000	14,019,000	20
Immigration and Refugee Board of Canada				
Processing refugee claimants	18,112,000	-	18,112,000	30

- 3 -

Transfer Payments to the Territorial Governments Program					
Transfer of Northern Roads Program to the Yukon Government	9,875,000	8,485,000	1,390,000	45	
Transfer of Northern Roads Program to the Northwest Territories Government	10,720,000	8,600,000	2,120,000	50	
INDUSTRY SCIENCE AND TECHNOLOGY					
Industry Science and Technology Program					
Additional operating costs	5,291,000	5,290,999	1	1	
Regional Development and Aboriginal Economic Program					
Contributions under the Industrial and Regional Development Act and outstanding commitments under discontinued predecessor programs	14,950,000	14,949,999	1	25	
Canadian Space Agency					
Additional operating and capital costs	7,100,000	-	7,100,000	35	
Brazil Ground Station	6,869,000	-	6,869,000	35	
National Research Council of Canada					
Canadian Space Station	116,200,000	-	116,200,000	65	
(Grant to Carleton University)	6,000,000	3,000,000	3,000,000	70	
Natural Sciences and Engineering Research Council					
Networks of Centres of Excellence	39,641,000	-	39,641,000	80	
JUSTICE					
Additional operating and capital costs	11,424,000	-	11,424,000	1	
Contributions for victims of crime	6,801,000	-	6,801,000	5	
LABOUR					
Program for Older Worker Adjustment	8,700,000	-	8,700,000	5	

- 4 -

NATIONAL DEFENCE

Operating costs associated with operations
in the Middle East and Canada

Capital costs associated with operations
in the Middle East and Canada

1

229,200,000

-

5

120,800,000

-

Emergency Preparedness Canada

Disaster Financial Assistance - Quebec

20

7,346,772

-

NATIONAL HEALTH AND WELFARE

Health Program

Extraordinary assistance to vaccine
injured persons

5

38,150,000

-

Additional operating costs for the
Food Inspection System

5

12,074,000

-

Additional capital costs for the
Food Inspection System

10

10,728,000

-

15

11,000,000

-

Victoria Commonwealth Games Society

Medical Research Council

Networks of Centres of Excellence

35

17,810,000

-

NATIONAL REVENUE

Customs and Excise

Preparation and planning for the GST

Preparation and planning for the GST (Capital)

Additional operating costs

1

124,169,000

-

5

78,818,000

-

1

9,480,000

-

Taxation

Preparation and planning for prepayment of
GST credit to taxpayers

Preparation and planning for prepayment of
GST credit to taxpayers (capital)

10

53,048,000

-

15

14,206,000

-

- 5 -

PRIVY COUNCIL

Royal Commission on National Passenger
Transportation
Royal Commission on New Reproductive
Technologies
Royal Commission on Electoral Reform
and Party Financing

8,778,000
11,344,000
14,553,000

1
1
1

PUBLIC WORKS

Real Property Program
Preparation and planning for GST
Accommodation
Other accommodation

40,000,000
20,500,000

5
5

Canada Mortgage and Housing Corporation
Recovery of Assisted Rental Program
loan losses and interest expenditures

104,300,000

25

SOLICITOR GENERAL

Canadian Security Intelligence Service
Operating Costs

15,374,300

5

SUPPLY AND SERVICES

Preparation and planning for the prepayment
of the GST to taxpayers
Preparation and planning for the prepayment
of the GST to taxpayers (capital)
Extend purposes of Finance Vote L29g

11,390,000
10,329,000
5,000,000

1
5
L15

TRANSPORT

Additional operating costs
Implementation of changes to the
Fixed Asset Accounting Policy

59,000,000
37,014,000

1
1

- 6 -

VETERANS AFFAIRS
Veterans Affairs Program
Increased grants due to reinstatement
of remarried widows pensions

59,330,000 - 59,330,000 5

Annex A

1990-91 Reduction in Operations of Government

(\$ thousands)

Agriculture	12,820
Canadian Dairy Commission	60
Canadian Livestock Feed Board	30
Sub-total	(12,910)
Atlantic Canada Opportunities Agency	600
Enterprise Cape Breton Corporation	40
Sub-total	(640)
Communications	2,700
Canada Council	150
Canadian Broadcasting Corporation	1,730
Canadian Film Development Corporation	450
Canadian Radio-television & Telecomm. Commission	560
National Archives of Canada	890
National Arts Centre	200
National Film Board	1,170
National Library	600
National Gallery	481
Museum of Science and Technology	259
Museum of Nature	287
Museum of Civilization	623
Sub-total	(10,100)
Consumer and Corporate Affairs	2,330
Competition Tribunal	30
Copyright Board	20
Hazardous Materials Info. Review Commission	30
Patented Medicine Prices Review Board	50
Procurement Review Board	20
Standards Council of Canada	80
Sub-total	(2,560)
Employment and Immigration	24,240
Immigration and Refugee Board of Canada	970
Sub-total	-(25,210)
Energy, Mines and Resources	7,320
Atomic Energy Control Board	530
Atomic Energy of Canada	100
National Energy Board	400
Petro-Canada International Assistance Corp.	20
Sub-total	(8,370)

Annex A

1990-91 Reduction in Operations of Government

(\$ thousands)

Environment	14,470
External Affairs	9,590
Canadian Commercial Corporation	240
Canadian International Development Agency	1,620
Canadian Secretariat	40
International Centre for Ocean Development	40
International Development Research Centre	170
International Joint Commission	70
Sub-total	(11,770)
Finance	980
Canadian International Trade Tribunal	120
Office of the Sup. of Financial Institutions	50
Privatization and Regulatory Affairs	150
Sub-total	(1,300)
Fisheries and Oceans	11,050
Forestry	1,730
Indian Affairs and Northern Development	6,340
Industry, Science and Technology	4,100
Canadian Space Agency	1,550
Cape Breton Development Corporation	90
Federal Business Development Bank	240
Investment Canada	160
National Research Council of Canada	770
Natural Sciences and Eng. Research Council	260
Science Council of Canada	50
Statistics Canada	4,530
Sub-total	(11,750)
Justice	2,180
Canadian Human Rights Commission	230
Commissioner for Federal Judicial Affairs	40
Federal Court of Canada	280
Law Reform Commission	80
Information and Privacy Commissioners	100
Supreme Court of Canada	210
Tax Court of Canada	130
Sub-total	(3,250)

Annex A

1990-91 Reduction in Operations of Government

(\$ thousands)

Labour	900
Canada Labour Relations Board	130
Canadian Centre for Occ. Health and Safety	80
Sub-total	(1,110)
Health and Welfare Canada	9,800
Medical Research Council	90
Sub-total	(9,890)
National Revenue - Customs and Excise	8,570
- Taxation	17,100
Sub-total	(25,670)
Privy Council Office	790
Intergovernmental Conference Secretariat	50
Transport. Accident Invest. and Safety Board	430
Chief Electoral Office	30
Commissioner of Official Languages	200
Economic Council of Canada	160
Northern Pipeline Agency	10
Public Service Staff Relations Board	150
Security and Intelligence Review Committee	20
Sub-total	(1,840)
Public Works Canada	7,430
Canada Mortgage and Housing Corporation	1,570
National Capital Commission	470
Sub-total	(9,470)
Secretary of State	2,400
Canadian Centre for Management Development	160
Ministry of State (Multicult. and Citizenship)	420
Public Service Commission	2,020
Social Sciences and Human. Research Council	110
Sub-total	(5,110)
Solicitor General	400
Canadian Security Intelligence Service	2,980
Correctional Service	14,020
National Parole Board	270
Royal Canadian Mounted Police	13,910
RCMP-External Review Committee	20
RCMP-Public Complaints Commission	60
Sub-total	(31,660)

Annex A

1990-91 Reduction in Operations of Government

(\$ thousands)

Supply and Services	2,670
Transport Canada	25,840
Marine Atlantic Inc.	1,880
VIA Rail Inc.	2,990
Civil Aviation Tribunal	20
Grain Transportation Agency Administrator	50
National Transportation Agency	560
Sub-total	(31,340)
Treasury Board of Canada	1,100
Comptroller General	250
Sub-total	(1,350)
Veterans Affairs	3,260
Western Economic Diversification	540
Other	4,640
Total	----- 250,000

SOMMAIRE DU CADRE DE DÉPENSES ET
DES PRÉVISIONS POUR 1990-1991

Cadre de dépenses actuel

Prévisions du Budget des dépenses principal	\$147.6 milliards
Prévisions budgétaire totales projetées	\$153.0 milliards*
Dépenses budgétaires projetées	\$150.3 milliards

ÉTAT DES PRÉVISIONS DÉPOSÉES À CE JOUR POUR 1990-1991

	<u>À VOTER</u>	<u>AUTORISATIONS LÉGISLATIVES</u> (en milliers de dollars)	<u>TOTAL</u>
<u>Budget des dépenses principal</u>			
Budgétaire	\$44,314,283	\$103,278,804	\$147,593,087**
Non-Budgétaire	<u>206,789</u>	<u>163,269</u>	<u>370,058</u>
	<u>\$44,521,072</u>	<u>\$103,442,073</u>	<u>\$147,963,145</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (A)</u>			
Budgétaire	\$ 550,852	-	\$ 550,852
Non-Budgétaire	<u>-</u>	<u>-</u>	<u>-</u>
	<u>\$ 550,852</u>	<u>-</u>	<u>\$ 550,852</u>
<u>Budget des dépenses supplémentaire (B)</u>			
Budgétaire	\$ 1,841,442	\$ 2,902,400	\$ 4,743,842
Non-budgétaire	<u>\$ 15,197</u>	<u>\$ -</u>	<u>\$ 15,197</u>
	<u>\$ 1,856,639</u>	<u>\$ 2,902,400</u>	<u>\$ 4,759,039</u>
BUDGET TOTAL DÉPOSÉ			
Budgétaire	\$46,706,577	\$106,181,204	\$152,887,781
Non-budgétaire	<u>221,986</u>	<u>163,269</u>	<u>385,255</u>
	<u>\$46,928,563</u>	<u>\$106,344,473</u>	<u>\$153,273,036</u>

**Le Budget des dépenses global d'un exercice diffère toujours des dépenses totales réelles pour les raisons suivantes:

- | | |
|--|-------|
| | (\$B) |
| 1) certaines réductions de dépenses dépendant de changements législatifs avant de pouvoir apparaître dans le Budget des dépenses | (1.0) |
| 2) les péremptions prévues dans les crédits des ministères ne sont pas comprises dans le Budget des dépenses | (1.2) |
| 3) les radiations de pertes imputées aux exercices antérieurs et nécessitent une approbation du Parlement sont comprises dans le Budget des dépenses | (0.5) |

**Les chiffres varient de la Partie II du Budget des dépenses (Sommaire général) dû à l'arrondissement.

ÉTAT DES CRÉDITS À CE JOUR POUR 1990-1991

Deux lois de crédits ont été approuvées touchant les prévisions budgétaires pour 1990-1991:

Crédits approuvés à ce jour:

Loi de crédits no 1 de 1990-1991
qui prévoyait les crédits provisoires
du Budget des dépenses principal de
1990-1991 égaux à une répartition
initiale de 3/12 pour tous les
crédits plus 51 proportions
supplémentaires. \$12,969,848,294.15

Loi de crédits no 2 de 1990-1991
qui prévoyait les crédits pour le
reste du Budget des dépenses
principal de 1990-1991 \$31,551,223,241.85

et

Crédits pour l'ensemble du Budget
des dépenses supplémentaire (A) de
1990-1991 \$ 550,851,998.00

\$45,071,923,534.00

Approbation en suspens:

Crédits pour l'ensemble du Budget
des dépenses supplémentaire (B)
de 1990-1991 \$ 1,856,639,306.00

TOTAL \$46,928,562,840.00

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR
COMPRIS DANS LE
BUDGET DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRE (B), 1990-1991

Les 11 crédits de un dollar compris dans ce Budget des dépenses supplémentaire sont énumérés à l'appendice I ci-joint par ministère et par organisme. On y indique également le numéro de la page où figure chaque crédit dans le document original.

Ces crédits se répartissent en trois grandes catégories: la catégorie dans laquelle s'inscrit le crédit est indiquée par un << X >> et, lorsqu'un crédit donné relève de plusieurs catégories, la catégorie principale est indiquée par un << X >> et les secondaires, par un astérisque (*).

- A. Trois crédits concernent le virement de fonds entre des crédits budgétaires courants. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- B. Cinq crédits concernent le versement de subventions. (Le Budget des dépenses supplémentaire explique le nouveau besoin et indique la provenance des fonds.)
- C. Trois crédits concernent les cas divers suivants (pour lesquels des explications supplémentaires sont données à l'appendice II):
 - Un crédit augmentant le montant global qui peut être versé conformément au paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole (Société du crédit agricole);
 - un crédit accordant une garantie à la compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada - Finances; et
 - un crédit autorisant la Société canadienne des postes à emprunter de l'argent à une entité autre que la Couronne.

Division des prévisions budgétaires
le 20 novembre 1990

APPENDICE I

LISTE DES CRÉDITS DE UN DOLLAR COMPRIS
DANS LE BUDGET DES DÉPENSES
SUPPLÉMENTAIRE (B). 1990-1991

<u>Page</u>	Ministère/Organisme	<u>Vote</u>	<u>Catégories</u>		
			<u>A</u>	<u>B</u>	<u>C</u>
34	Agriculture - Société du crédit agricole	50b			X
54	Emploi et Immigration	10b		X	
61	Énergie, mines et ressources - Commission de contrôle de l'énergie atomique	25b		X	
70	Finances	12b			X
72	Industrie, sciences et technologie	1b	X		
72	Industrie, sciences et technologie	5b		X	
73	Industrie, sciences et technologie	25b	X	*	
75	Industrie, sciences et technologie - Agence spatiale canadienne	40b		X	
81	Industrie, sciences et technologie - Société canadienne des postes	102b			X
98	Solliciteur général - Service correctionnel	10b		X	
101	Transports	10b	X		

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversSociété du crédit agricoleCrédit 50b

Conformément au paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole, porter de \$825 000 000 à \$1 025 000 000 le montant global qui peut être versé à la Société aux termes de ce paragraphe.

Explication

L'apport de capital du Canada à la Société du crédit agricole représente environ \$818 millions d'un montant global autorisé de \$825 millions. L'augmentation proposée du montant global à \$1 025 millions en apport de capital a pour but de permettre la conversion en capital d'apport de la somme de \$200 millions que la Société doit au Trésor. Le gouvernement a annoncé un plan de recouvrement pour la Société en juillet 1988, ainsi que son intention de procéder à la conversion. Le capital autorisé de la Société a été majoré de \$600 millions dans le Budget des dépenses principal de 1989-1990 pour permettre la conversion initiale envisagée dans le plan de recouvrement de 1988. Le paragraphe 12(1) de la Loi sur le crédit agricole permet d'augmenter, au moyen d'une loi de crédits, le montant global autorisé qui peut être versé à la Société du crédit agricole.

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversFinancesCrédit 12b

En vertu de l'article 29 de la Loi sur la gestion des finances publiques, autoriser le Ministre, au nom de Sa Majesté la Reine du chef du Canada, à garantir jusqu'à 90 p. 100 des réclamations nettes des détenteurs d'hypothèques évaluées à tout au plus \$350 000 000, relativement aux hypothèques, assurées par la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada et ayant une valeur globale brute ne dépassant pas \$50 000 000 000, en cas d'insolvabilité ou de liquidation de la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada; abroger le crédit 18c du ministère des Finances prévu par la Loi de crédits n° 4 de 1989-1990.

Explication

En juillet 1988, la Banque des règlements internationaux a publié de nouvelles lignes directrices sur la suffisance du capital à l'intention des banques à vocation internationale. Auparavant l'actif des banques assurées par la Société canadienne d'hypothèques et de logement et la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada était traité de la même façon, mais depuis l'entrée en vigueur des nouvelles règles, une banque ayant une hypothèque assurée par la CAHC doit avoir une réserve de \$4 000 par tranche de \$100 000 d'actif alors qu'aucune réserve de capital n'est exigée pour l'actif assuré par la SCHL parce que celle-ci est un organisme fédéral. Les règles désavantagent donc la CAHC par rapport à la SCHL sur le plan de la concurrence. Le poste de \$1 donne donc à la CAHC une garantie qui rétablit l'équilibre concurrentiel.

La garantie oblige la CAHC à verser à une caisse d'amortissement des fonds qu'administre le gouvernement fédéral à un taux qui couvrirait une bonne partie du risque pris par lui pour la garantie si la CAHC devait échouer. La CAHC doit aussi payer une prime au gouvernement fédéral pour le risque en question, prime qui ira directement Trésor.

Le libellé du crédit 18c du Budget des dépenses supplémentaire (c), 1989-1990, ne correspond pas à la méthode de formulation d'une garantie au moyen d'une loi de crédits. La garantie visée au crédit 18c n'est pas donnée à la Compagnie d'assurance d'hypothèques du Canada, mais aux détenteurs des hypothèques; le libellé n'indique par le montant total des hypothèques garanties. Il faut donc abroger l'ancien libellé du crédit pour le remplacer par le libellé que l'on propose actuellement.

APPENDICE II

Explications additionnellesCatégorie C - Crédits de un dollar diversSociété canadienne des postesCrédit 102b

Conformément à l'article 28 de la Loi sur la Société canadienne des postes et aux articles 101 et 127(3) de la Loi sur la gestion finances publiques, autoriser la Société canadienne des postes à contracter un emprunt auprès d'autres personnes que Sa Majesté, jusqu'à concurrence de \$155 500 000 pour l'année financière 1990-1991 et 1991-1992 en conformité avec les conditions approuvées par le ministre des Finances.

Explication

La Société canadienne des postes ne peut pas contracter d'emprunts sur les marchés de capitaux extérieurs sans l'autorisation du Parlement. L'autorisation générale est donnée dans la Loi sur la Société canadienne des postes et l'autorisation particulière est demandée au moyen du présent Budget des dépenses supplémentaire. Les sommes à emprunter sont conformes aux plans d'entreprise et aux plans d'entreprise modifiés approuvés par le gouverneur en conseil et dont les sommaires ont été déposés au Parlement. On demande l'approbation pluriannuelle parce que le premier Budget des dépenses supplémentaire est approuvé à l'automne et que la Société canadienne des postes a besoin des fonds au début de l'année financière.

État récapitulatif des postes (égal ou de plus de 5M\$ par crédit)
Inscrits au Budget supplémentaire (B), 1990-1991

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
AFFAIRES EXTÉRIEURES				
Programme des intérêts du Canada à l'étranger				
Augmentation des coûts de fonctionnement	6,447,000	-	6,447,000	1
Agence canadienne de développement international				
Augmentation de la subvention globale de l'aide humanitaire	20,000,000	3,000,000	17,000,000	35
Augmentation de la subvention globale de l'aide alimentaire	6,750,000	6,750,000	-	35
Augmentation de la contribution globale pour les programmes géographique	17,899,126	-	17,899,126	35
AFFAIRES INDIENNES ET NORD CANADIEN				
Programme des affaires indiennes et inuit				
Augmentation de la subvention à la Société Makivik	22,871,074	-	22,871,074	15
Contribution à Hydro-Québec	12,937,500	-	12,937,500	15
Augmentation des prêts à des revendicateurs autochtones	9,697,000	-	9,697,000	120
Programme de paiements des transfert aux gouvernements territoriaux				
Transfert de la responsabilité du Programme des routes du Nord au gouvernement du Yukon	9,875,000	8,485,000	1,390,000	45
Transfert de la responsabilité du Programme des routes du Nord au gouvernement des Territoires du Nord-Ouest	10,720,000	8,600,000	2,120,000	50

- 2 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
AGRICULTURE				
Programme agro-alimentaire				
Revente de porc excédentaire	15,400,000	-	15,400,000	5
Système d'inspection des aliments	5,927,000	-	5,927,000	5
Programme des céréales et oléagineux				
Programme d'amélioration de l'autofinancement	52,000,000	-	52,000,000	30
Remboursement au titre du déficit des comptes de mise en commun d'avoine pour 1988-1989	33,000,000	-	33,000,000	30
ANCIENS COMBATTANTS				
Programme des Anciens combattants				
Subventions supplémentaires en raison rétablissement des pensions à l'égard des veuves remariés	59,330,000	-	59,330,000	5
APPROVISIONNEMENTS ET SERVICES				
Préparation et planification relativement crédit de taxe sur les produits et services payé d'avance aux contribuables	11,390,000	-	11,390,000	1
Préparation et planification relativement crédit de taxe sur les produits et services payé d'avance aux contribuables	10,329,000	-	10,329,000	5
Élargissement des fins du crédit L29g(Finances)	5,000,000	-	5,000,000	L15

- 3 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
COMMUNICATIONS				
Ministère				
Coûts de fonctionnement supplémentaires	6,676,000	-	6,676,000	1
Ententes de développement économique et régional	8,520,000	-	8,520,000	10
Société Radio-Canada				
Coûts de fonctionnement supplémentaires	16,000,000	-	16,000,000	30
CONSEIL PRIVÉ				
Ministère				
Commission d'enquête sur le transport des voyageurs au Canada	8,778,000	-	8,778,000	1
Commission royale d'enquête sur les nouvelles techniques de reproduction	11,344,000	-	11,344,000	1
Commission royale sur la réforme électorale et le financement des partis	14,553,000	-	14,553,000	1
CONSOMMATEURS ET SOCIÉTÉS				
Bureau d'information au consommateurs concernant la taxe sur les produits et services				
Etablissement d'un Bureau d'information aux consommateurs	19,496,000	-	19,496,000	17

- 4 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
DÉFENSE NATIONALE				
Ministère				
Coûts de fonctionnement supplémentaires au moyen Orient et au maintien de l'état d'alerte militaire au Canada	229,200,000	-	229,200,000	1
Coûts en capital relativement aux opérations au Moyen Orient et au maintien de l'état d'alerte militaire au Canada	120,800,000	-	120,800,000	5
Protection civile Canada				
Aide financière en cas de catastrophe - Québec	7,346,772	-	7,346,772	20
EMPLOI ET IMMIGRATION				
Programme d'emploi et d'assurance				
Subventions pour favoriser la création d'entreprises à l'échelle locale	26,500,000	26,499,999	1	10
Programme d'immigration				
Cours de langue et services d'orientation	8,700,000	8,700,000	-	20
Programme d'aide à l'adaptation	22,308,000	8,289,000	14,019,000	20
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada				
Ressources supplémentaires pour le traitement des demandes du status de réfugié	18,112,000	-	18,112,000	30

- 5 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
ÉNERGIE, MINES ET RESSOURCES				
Ministère				
Convention de contribution avec les propriétaires du projet OSLO	39,000,000	-	39,000,000	10
Énergie atomique du Canada, Limitée				
Recherche et développement dans le domaine nucléaire	32,500,000	-	32,500,000	30
ENVIRONNEMENT				
Programme d'administration				
Exigences en matière de santé et de sécurité	31,778,000	-	31,778,000	1
Programme des services de l'environnement				
Exigences en matière de santé et sécurité	15,247,000	-	15,247,000	5
Plan d'investissement à long terme	6,250,000	-	6,250,000	10
Subvention à la «Saskatchewan Water Corporation»	8,000,000	-	8,000,000	15
Programme Parcs				
Plan d'investissement à long terme	7,524,000	-	7,524,000	25
FINANCES				
Programme des politiques financières et économiques				
Coûts des communications et de la publicité relatives à la TPS	14,305,000	-	14,305,000	1

- 6 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE Programme de développement de l'industrie, sciences et de la technologie Coûts de fonctionnement supplémentaires	5,291,000	5,290,999	1	1
INDUSTRIE, SCIENCES ET TECHNOLOGIE Programme de développement régional et de développement économique des autochtones Contributions en vertu de la Loi sur le développement industriel et régional et pour les engagements en vigueur en vertu de programmes antérieurs terminés	14,950,000	14,949,999	1	25
Agence spatiale canadienne Coûts de fonctionnement et coûts on capital supplémentaires Station terrestre au Brésil	7,100,000 6,869,000	- -	7,100,000 6,869,000	35 35
Conseil national de recherches du Canada Station spatiale canadienne - Grand projet de l'État Subvention à l'Université Carleton	116,200,000 6,000,000	- 3,000,000	116,200,000 3,000,000	65 70
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie Subventions aux réseaux de centres d'excellence	39,641,000	-	39,641,000	80

- 7 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
JUSTICE				
Ministère				
Coûts de fonctionnement et coûts en capital supplémentaires	11,424,000	-	11,424,000	1
Contributions supplémentaires pour les victimes d'actes criminel	6,801,000	-	6,801,000	5
REVENU NATIONAL				
Douanes et Accise				
Préparation et planification relativement à la taxe sur les produits et services	124,169,000	-	124,169,000	1
Préparation et planification relativement à la taxe sur les produits et services (Capital)	78,818,000	-	78,818,000	5
Coûts de fonctionnement supplémentaires	9,480,000	-	9,480,000	1
Impôt				
Préparation et planification relativement à crédit de taxe sur les produits et services payé d'avance aux contribuables	53,048,000	-	53,048,000	10
Préparation et planification relativement à crédit de taxe sur les produits et services payé d'avance aux contribuables (Capital)	14,206,000	-	14,206,000	15
SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL				
Programme de santé				
Aide extraordinaire aux victimes de la vaccination	38,150,000	-	38,150,000	5
Coûts supplémentaires pour le système d'inspection des aliments	12,074,000	-	12,074,000	5
Coûts supplémentaires pour le système d'inspection des aliments (Capital)	10,728,000	-	10,728,000	10

- 8 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
Appui financier à la Société des Jeux du Commonwealth de Victoria	11,000,000	-	11,000,000	15
SANTÉ NATIONALE ET BIEN-ÊTRE SOCIAL Conseil de recherches médicales Subventions aux réseaux de centres d'excellence	17,810,000	-	17,810,000	35
SOLLICITEUR GÉNÉRAL Service canadien du renseignement de sécurité Coûts de fonctionnement supplémentaires	15,374,300	-	15,374,300	5
TRANSPORTS Ministère Coûts de fonctionnement supplémentaires Mise en place des changements de la politique de comptabilisation des immobilisations	59,000,000 37,014,000	- 37,014,000	59,000,000 -	1 1
TRAVAIL Ministère Programme d'adaptation des travailleurs âgés	8,700,000	-	8,700,000	5
TRAVAUX PUBLICS Programme des biens immobiliers Préparation et planification d'installations en vue de la taxe sur les produits et services Autres installations	40,000,000 20,500,000	- -	40,000,000 20,500,000	5 5

- 9 -

Ministère Programme Poste	Brut	Transfert	Crédit Net	Vote Aug.
Société canadienne d'hypothèques et de logement				
Recouvrement des dépenses relatives aux intérêts et de pertes sur prêts du Programme d'aide au logement locatif	104,300,000	-	104,300,000	25

Annexe A

Réduction des opérations de l'Etat, 1990-1991

	(en milliers de dollars)
Affaires Extérieures	9,590
Corporation commerciale canadienne	240
Agence canadienne de développement international	1,620
Secrétariat canadien	40
Centre international d'exploitation des océans	40
Centre de recherches pour le développement international	170
Commission mixte internationale	70
Total partiel	(11,770)
Affaires indiennes et Nord canadien	6,340
Agence de promotion économique du Canada atlantique	600
Société d'expansion du Cap-Breton	40
Total partiel	(640)
Agriculture	12,820
Commission canadienne du lait	60
Office canadien des provendes	30
Total partiel	(12,910)
Anciens combattants	3,260
Approvisionnement et Services	2,670
Communications	2,700
Conseil des Arts du Canada	150
Société Radio-Canada	1,730
Société de développement de l'industrie cinématographique canadienne	450
Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes	560
Archives nationales du Canada	890
Société du Canada national des Arts	200
Office national du film	1,170
Bibliothèque nationale	600
Musée des beaux-arts	481
Musée national des sciences et de la technologie	259
Musée national de la nature	287
Musée canadien des civilisations	623
Total partiel	(10,100)
Conseil du Trésor	1,100
Contrôleur général	250
Total partiel	(1,350)

Annexe A

Réduction des opérations de l'Etat, 1990-1991
-----(en milliers
de dollars)

Conseil privé	790
Secrétariat des conférences intergouvernementales canadiennes	50
Bureau canadien d'enquête sur les accidents de transport et de la sécurité des transports	430
Director général des élections	30
Commissaire aux langues officielles	200
Conseil économique du Canada	160
Administration du pipe-line du Nord	10
Commission des relations de travail dans la fonction publique	150
Comité de surveillance des activités de renseignement de sécurité	20
Total partiel	(1,840)
Consommateurs et Sociétés	2,330
Tribunal de la concurrence	30
Commission du droit d'auteur	20
Conseil de contrôle des renseignements relatifs aux matières dangereuses	30
Conseil d'examen du prix des médicaments brevetés	50
Commission de révision des marchés publics	20
Conseil canadien des normes	80
Total partiel	(2,560)
Diversification de l'économie de l'Ouest canadien	540
Emploi et Immigration	24,240
Commission de l'immigration et du statut de réfugié du Canada	970
Total partiel	(25,210)
Energie, Mines et Ressources	7,320
Commission de contrôle de l'énergie atomique	530
Energie Atomique du Canada, Limitée	100
Office national de l'énergie	400
La Corporation Pétro-Canada pour l'assistance internationale	20
Total partiel	(8,370)
Environnement	14,470

Annexe A

Réduction des opérations de l'Etat, 1990-1991
-----(en milliers
de dollars)

Finances	980
Tribunal canadien du commerce extérieur	120
Bureau du surintendant des institutions financières	50
Privatisation et affaires réglementaires	150
Total partiel	(1,300)
Forêts	1,730
Industrie, Sciences et Technologie	4,100
Agence spatiale canadienne	1,550
Société de développement du Cap-Breton	90
Banque fédérale de développement	240
Investissement Canada	160
Conseil national de recherches du Canada	770
Conseil de recherches en sciences naturelles et en génie	260
Conseil des sciences du Canada	50
Statistique Canada	4,530
Total partiel	(11,750)
Justice	2,180
Commission canadienne des droits de la personne	230
Commissaire à la magistrature fédérale	40
Cour fédérale du Canada	280
Commission de réforme du droits	80
Commissariats à l'information et à la protection de la vie privée du Canada	100
Cour suprême du Canada	210
Cour canadienne de l'impôt	130
Total partiel	(3,250)
Pêches et Océans	11,050
Revenue national-Douanes et Accise	8,570
-Impôt	17,100
Total partiel	(25,670)
Santé nationale et Bien-être social	9,800
Conseil de recherches médicales	90
Total partiel	(9,890)

Annexe A

Réduction des opérations de l'Etat, 1990-1991

	(en milliers de dollars)
Secrétariat d'Etat	2,400
Centre canadien de gestion	160
Ministère d'Etat(Multiculturalisme et Citoyenneté)	420
Commission de la fonction publique	2,020
Conseil de recherches en sciences humaines	110
Total partiel	(5,110)
Solliciteur général	400
Service canadien du renseignement de sécurité	2,980
Service correctionnel	14,020
Commission nationale des libérations conditionnelles	270
Gendarmerie royale du Canada	13,910
Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada	20
Commission des plaintes du public contre la Gendarmerie royale du Canada	60
Total partiel	(31,660)
Transports	25,840
Marine Atlantique S.C.C.	1,880
VIA Rail Canada Inc.	2,990
Tribunal de l'aviation civile	20
Administrateur de l'Office du transport du grain	50
Office national des transports	560
Total partiel	(31,340)
Travail	900
Conseil canadien des relations du travail	130
Centre canadien d'hygiène et de sécurité au travail	80
Total partiel	(1,110)
Travaux publics	7,430
Société canadienne d'hypothèques et de logement	1,570
Commission de la Capitale nationale	470
Total partiel	(9,470)
Autres	4,640
Total	250,000

SUMMARY FACT SHEET

(\$ Million)

	<u>Total Costs</u>	<u>Funding Provided in Supplementary Estimates</u>
<u>OPERATING EXPENDITURES</u>		
Operations in Oka & Chateauguay	83	16
Gulf Operations to Mar 91	646	81
Preparations for Gulf Commitment Beyond Apr 91	17	17
Maintenance of General Military Preparedness	115	115
TOTAL OPERATING EXPENDITURES	<u>861</u>	<u>229</u>
<u>CAPITAL EXPENDITURES</u>		
Upgrading Ships and Aircraft for Gulf Operations and Advancing Planned Acquisitions	121	121
Advancing Planned Acquisitions		
TOTAL CAPITAL EXPENDITURES	<u>121</u>	<u>121</u>
<u>TOTAL SUPPLEMENTARY ESTIMATES</u>		<u>350</u>

Total Cost. (a) Operating Expenditures: this is the total cost of Canadian Forces involvement in the operations including: salaries for established military and civilian personnel; salaries for incremental staffs and reserves; civilian overtime, allowances and rations; full equipment operating costs including fuel, maintenance, and contracted repair and overhaul; purchases and rental of materiel, services and facilities; and depreciation of major equipment. (b) Capital Expenditures: this is the cost of capital expenditures which will be incurred over and above DND's current Capital Budget.

Funding Provided in Supplementary Estimates. This is the additional cost to the government in the current fiscal year of conducting operations. For operating expenditures, it reflects the total costs of operations, as described above, less the costs that would have been incurred on exercises, training or other planned activities had the operations not taken place. For capital expenditures, it reflects the cost of capital acquisitions not provided for in DND's current capital budget.

FACT SHEET - OPERATIONS IN OKA AND CHATEAUGUAY

(\$ Million)

	<u>Total Costs</u>	Funding Provided in Supplementary <u>Estimates</u>
Deployment (1)	3	1
Cost of Operations to 31 Oct 90 (2)	77	14
Return to Base (3)	<u>3</u>	<u>1</u>
TOTAL	<u>83</u>	<u>16</u>(4)

Notes

1. The cost to prepare and move approximately 4,000 Regular and Reserve Force personnel from their home bases to the areas of operation.
2. The cost of operations includes pay and allowances; operating costs of all vehicles and other equipment; rental of equipment; rations; and like expenses.
3. The cost to return 4,000 Regular and Reserve Force personnel from the areas of operations to the home bases.
4. The cost of \$83 million less salaries for established personnel and major equipment depreciation of \$62 million, result in \$21 million in remaining costs for the operation. Of this, \$3 million was absorbed internally as a result of not proceeding with normal planned activities in the current fiscal year and \$2 million falls due in 1991-92. Accordingly, the additional funding required this year is \$16 million.

FACT SHEET - GULF OPERATING EXPENDITURES

(\$ Million)

	<u>Total Costs</u>	Funding Provided in Supplementary <u>Estimates</u>
Pre-Deployment (1)	36	16
Deployment (2)	27	4
Sustainment (3)	525	64
Extraordinary Materiel Requirements (4)	76	15
Crew Rotation Feb 91 (5)	3	3
Less: Capital Expenditures to Prepare Ships and Aircraft for Operations (6)	<u>(21)</u>	<u>(21)</u>
NET OPERATING EXPENDITURE TO 31 MAR 91	<u>646</u>	<u>81</u>(7)

Notes

1. This represents the costs to prepare the forces for operations in the Gulf: the ships and associated helicopters; the CF 18 aircraft and associated crews; and supporting aircraft, vehicles, equipment and personnel.
2. The cost to move the units to their applicable areas of operation.
3. This represents the cost of operations in the Gulf including pay and allowances; operating costs of all ships, aircraft vehicles and other equipment; rental of equipment and facilities; rations and quarters; and misc expenditures.
4. The costs to replace equipment and spares issued from existing inventories to ships and aircraft deployed to the Gulf.
5. The cost of rotating three ships' crews by charter aircraft.
6. The cost of upgrading the equipment on ships and aircraft which were deployed in the Gulf.
7. Generally speaking, the flying hours for the CF-18s and Sea Kings in the Gulf and the ship-days for the three naval vessels have been provided by reducing planned activities elsewhere throughout the Canadian Forces. This \$81 million reflects the cost of operations in the Gulf which could not be absorbed within the existing Defence budget.

Supplementary Estimate

Persian Gulf Cost Breakout to 31 Mar 91

	(\$ Millions)	
	<u>Total Costs</u>	<u>EY 1990-91</u>
<u>Pre-Deployment</u>		
Ships	25	
Aircraft	<u>11</u>	
Sub - Total	36	16
<u>Deployment</u>		
Ships	18	
Aircraft	<u>9</u>	
Sub - Total	27	4
<u>Sustainment</u>		
Ships	149	
Aircraft	<u>376</u>	
Sub - Total	625	64
<u>Crew Rotation</u>	3	3
<u>Extraordinary Material Requirements</u>		
Ships	37	
Aircraft	<u>39</u>	
Sub - Total	76	16
<u>Less Capital</u>	<u>(21)</u>	<u>(21)</u>
<u>Total</u>	646	81

LINKAGE OF COSTS TO STANDARD OBJECTS
(\$ millions)

STANDARD OBJECT	OKA	FIRST SIX MONTHS IN GULF	SUSTAINMENT POST MAR 91 & GEN MIL PREPARED-NESS	DETAILS OF EXPENDITURE	
				TOTAL	
<u>OPERATING EXPENDITURES (VOTE 1)</u>					
01 Personnel	4.2	0.9	--	5.1	Reservists for Oka, and Civilian overtime for Oka and for the Ship Repair Unit in Halifax.
02 Transport & Comms	--	3.5	3.2	6.7	Rotation of ships' crews in Feb 91 and rental of equipment for communications with the Gulf.
03 Information	1.0	1.1	1.9	4.0	Media liaison and misc information services.
04 Professional Services	--	5.3	15.2	20.5	Cost of port services, civilian engineering and other professional services for the preparation of ships and aircraft for Gulf operations.
05 Rentals	4.0	---	----	4.0	Railcar and vehicle rentals (Oka).
06 Repair & Maintenance	1.7	7.7	38.6	48.0	Repair and overhaul for ships and aircraft deployed to the Gulf, and for army equipment used at Oka.
07 Utilities, Materials & Supplies	5.1	62.5	73.3	140.9	Rations, fuel, spare parts and misc supplies for Oka and Gulf forces.
Total Operating Expenditures	16.0	81.0	132.2	229.2	
<u>CAPITAL EXPENDITURES (VOTE 5)</u>					
09 Machinery & Equipment	--	20.4	100.4	120.8	Equipment for upgrading ships and aircraft deployed to the Gulf and advanced acquisition of planned capital procurement.
TOTAL OPERATING AND CAPITAL EXPENDITURES	16.0	101.4	232.6	350.0	

FICHE DE RENSEIGNEMENTS SOMMAIRES
(en millions de dollars)

	<u>Coût total</u>	<u>Financement - Budget des dépenses supplémentaires</u>
<u>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT</u>		
Opérations à Oka et à Châteauguay	83	16
Opérations dans le Golfe jusqu'en mars 1991	646	81
Préparatifs des engagements liés au Golfe passé avril 1991	17	17
Maintien de l'état de préparation générale des forces militaires	<u>115</u>	<u>115</u>
TOTAL DES DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT	<u>861</u>	<u>229</u>
<u>DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS</u>		
Améliorations apportées aux navires et aux aéronefs en vue des opérations dans le Golfe et achats anticipés	<u>121</u>	<u>121</u>
TOTAL DES DÉPENSES D'IMMOBILISATIONS	<u>121</u>	<u>121</u>
<u>BUDGET TOTAL DES DÉPENSES SUPPLÉMENTAIRES</u>		<u>350</u>

Coût total. a) Dépenses de fonctionnement: Il s'agit du coût total de la participation des Forces canadiennes aux opérations, à savoir les salaires du personnel militaire et civil à l'effectif; les salaires du personnel supplémentaire et des réservistes; les heures supplémentaires du personnel civil, les indemnités et les vivres; tous les frais d'exploitation du matériel, y compris le carburant, l'entretien et les contrats de réparation et de révision; l'achat et la location de matériel, de services et d'installations; et la dépréciation de l'équipement majeur; b) Dépenses d'immobilisations: Il s'agit des dépenses qui dépasseront le budget d'immobilisations actuel du MDN.

Financement - Budget des dépenses supplémentaires. Ce budget représente les frais additionnels assumés par le gouvernement durant l'année financière en cours pour mener les opérations. En ce qui concerne les dépenses de fonctionnement, il reflète le coût total des opérations, décrit ci-dessus, moins les dépenses qui auraient été engagées dans le cadre d'exercices, de programmes d'entraînement ou d'autres activités prévues si les opérations n'avaient pas eu lieu. Quant aux dépenses d'immobilisations, il reflète le coût des acquisitions d'immobilisations non prévues dans le budget d'immobilisations actuel du MDN.

FICHE DE RENSEIGNEMENTS - OPÉRATIONS À OKA ET À CHÂTEAUGUAY
(en millions de dollars)

	<u>Coût total</u>	<u>Financement - Budget des dépenses supplémentaires</u>
Déploiement (1)	3	1
Coût des opérations au 31 octobre 1990 (2)	77	14
Retour à la base (3)	3	1
TOTAL	<u>83</u>	<u>16</u> (4)

Nota:

1. Les coûts prévus pour préparer environ 4 000 membres de la Force régulière et de la Réserve et assurer le transport des troupes depuis leur base d'affectation jusqu'aux zones d'opérations.
2. Le coût des opérations comprend la solde et les indemnités; les frais d'exploitation liés aux véhicules et à tout autre matériel; la location du matériel; les vivres et autres dépenses connexes.
3. Les coûts entraînés à l'occasion du rapatriement des 4 000 membres de la Force régulière et de la Réserve depuis les zones d'opérations désignées jusqu'à leur base d'appartenance respective.
4. Le coût total de 83 millions de dollars en moins les salaires versés au personnel à l'effectif et la dépréciation de l'équipement majeur établie à 62 millions de dollars révèle un solde de 21 millions de dollars. De ce montant, 3 millions de dollars ont été absorbés à l'interne puisqu'il s'est avéré impossible de procéder aux activités normales prévues pour l'année financière en cours et 2 millions de dollars additionnels arrivent à échéance en 1991-1992. Par conséquent, les crédits supplémentaires requis au cours de la présente année s'élèvent à 16 millions de dollars.

FEUILLE DE RENSEIGNEMENTS - DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT DANS LE GOLFE
(en millions de dollars)

	<u>Coût total</u>	<u>Fonds prévus dans le Budget des dépenses supplémentaire</u>
Prédéploiement (1)	36	16
Déploiement (2)	27	4
Maintien des forces (3)	525	64
Besoins extraordinaires en matériel (4)	76	15
Roulement du personnel fév. 1991 (5)	3	3
Moins: Dépenses en capital nécessaires pour préparer les navires et les aéronefs en vue des opérations (6)	(21)	(21)
DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT NETTES JUSQU'AU 31 MARS 1991	<u>646</u>	<u>81</u>(7)

Remarques

1. Ce chiffre représente les coûts à engager pour préparer les forces en vue des opérations dans le Golfe: les navires et les hélicoptères; les aéronefs CF-18 et leurs équipages; ainsi que les aéronefs, les véhicules, le matériel et le personnel à l'appui.
2. Coût du transport des unités à leurs zones d'opérations.
3. Coût des opérations dans le Golfe, y compris la solde et les indemnités; les frais d'exploitation de tous les navires, les aéronefs, les véhicules et le matériel connexe; la location de matériel et d'installations; les vivres et le logement; ainsi que des dépenses connexes.
4. Coût du remplacement du matériel et des pièces de rechange en stock installés à bord des navires et des aéronefs déployés dans le Golfe.
5. Coût du roulement des équipages de trois navires et de leur transport par aéronef nolisé.
6. Coût de la modernisation du matériel à bord des navires et des aéronefs déployés dans le Golfe.
7. En général, on a financé les heures de vol des CF-18 et des hélicoptères Sea King dans le Golfe et les jours-navires des trois bâtiments en réduisant les activités prévues ailleurs au sein des Forces canadiennes. Ce 81 millions de dollars représentent le coût des opérations dans le Golfe qui n'ont pu être imputées au budget actuel de la Défense.

Budget des dépenses supplémentaires

Golfe persique - répartition de coût au 31 mar 91

	(Millions de dollars)	
	<u>Coût total</u>	<u>AF 1990-91</u>
<u>Prédéplément</u>		
Navires	25	
Aéronefs	11	
Total partiel	36	16
<u>Déplément</u>		
Navires	18	
Aéronefs	9	
Total partiel	27	4
<u>Subvention de soutien</u>		
Navires	149	
Aéronefs	376	
Total partiel	525	64
<u>Roulelement du personnel</u>	3	3
<u>Besoins extraordinaires en matériel</u>		
Navires	37	
Aéronefs	39	
Total partiel	76	16
<u>Moins en capital</u>	(21)	(21)
<u>Total</u>	646	81

RACCORD DES CÔUTS PAR ARTICLES COURANT
(millions de dollars)

ARTICLES COURANT	OKA	PREMIER SIX MOIS DANS LE GOLFE	MAINTIEN DES FORCES APRÈS MARS 91 ET MAINTIEN DE L'ÉTAT D'ALERTE MILITAIRE	TOTAL	DÉTAILS DES DÉPENSES
<u>DÉPENSES DE FONCTIONNEMENT (VOIE 1)</u>					
01 Personnel	4.2	0.9	---	5.1	Réserves pour Oka, le temps supplémentaire pour le personnel civil pour Oka et pour l'unité de réparation des navires à Halifax.
02 Transports et communications	---	3.5	3.2	6.7	Coût du roulement des équipages de trois navires en fév 91, et la location de matériel de communications dans le Golfe.
03 Information	1.0	1.1	1.9	4.0	Renseignements demandés par les médias et autres services d'informations.
04 Services Professionnels	---	5.3	15.2	20.5	Coût du service portuaire, génie civil et autres services professionnels dans la préparation des navires et des aéronefs pour les opérations dans le Golfe.
05 Location	4.0	---	---	4.0	Location de véhicules et d'autorails pour Oka.
06 Réparation et entretien	1.7	7.7	38.6	48.0	Réparations et remettre en état les navires et les aéronefs déployer dans le Golfe et l'équipement militaire utilisé pour Oka.
07 Service publics, fournitures et approvisionnement	5.1	62.5	73.3	140.9	Les vivres, le carburant, le matériel et autres dépenses connexes pour Oka et les forces dans le Golfe.
Total des dépenses de fonctionnement	16.0	81.0	132.2	229.2	
<u>DÉPENSES DE CAPITAL (VOIE 5)</u>					
09 Machines et de matériel	---	20.4	100.4	120.8	Modernisation du matériel à bord des navires et des aéronefs déployés dans le Golfe et perfectionner les acquisitions planifiées dans le programme d'immobilisations.
Total des dépenses de fonctionnement et de capital	16.0	101.4	232.6	350.0	

EVIDENCE

Ottawa, Monday, January 14, 1991

[Text]

The Standing Senate Committee on National Finance met this day at 7 p.m. to examine and report upon the expenditures set out in the Supplementary Estimates (B) for the fiscal year ending the 31st March, 1991.

Senator Fernand-E. Leblanc (*Chairman*) in the Chair.

The Chairman: Honourable senators, this is the fifth meeting of the committee to examine the expenditures set out in Supplementary Estimates (B). We have before us this evening the Rt. Hon. Joe Clark, P.C., Secretary of State for External Affairs. We are also expecting the Hon. Bill McKnight, Minister of National Defence.

I understand that Mr. Clark has an opening statement. Would you please proceed, Mr. Clark.

Le très honorable Joe Clark, p.c., secrétaire d'État aux Affaires extérieures: Je vous remercie, monsieur le président, honorables sénateurs. L'honorable Bill McKnight et le sous-ministre, Mary Collins, seront ici dans quelques minutes. Je peux commencer avec une brève déclaration.

J'apprécie beaucoup l'occasion d'être avec vous ce soir. C'est la première fois que j'ai l'occasion de témoigner devant un comité sénatorial.

One hundred and sixty-six days ago, Saddam Hussein invaded Kuwait. He did so without justifiable provocation. He did so brutally and totally. That was when war began. Today Kuwait remains occupied. It has been plundered; more than half its population has been forced to flee; Amnesty International has documented shocking violations of human rights. Saddam Hussein has declared Kuwait to be irrevocably a part of Iraq. A sovereign member of the United Nations is being extinguished.

Depuis le début de cette crise, la communauté internationale s'exprime avec un consensus et une clarté sans précédent. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a adopté douze résolutions, la plupart à l'unanimité, condamnant l'agression commise par l'Iraq, exigeant que celui-ci se retire du Koweït et lui imposant des sanctions visant à le forcer à respecter les décisions prises par l'ONU. Il y a 47 jours, soit le 29 novembre, Saddam Hussein s'est vu accorder un «délai de grâce». Il s'agissait de donner une autre chance à la diplomatie et de tenter de convaincre l'Iraq que la communauté internationale ne bluffait pas et qu'elle recourrait à la force si nécessaire à l'expiration du délai. Cette résolution était claire. Elle indiquait qu'en signe de bonne volonté, un délai était accordé à l'Iraq pour lui donner une dernière chance.

And today, as you know, the UN Secretary-General Javier Perez de Cuellar has returned from Iraq, disheartened, believing there is virtually no hope for a diplomatic solution to the crisis. European Foreign Ministers, acting on the Secretary-General's advice, have decided not to send a delegation to Baghdad.

During these past 47 days, diplomacy has been applied to a degree rarely seen before. Canada has been very active in that

TÉMOIGNAGES

Ottawa, le lundi 14 janvier 1991

[Traduction]

Le Comité sénatorial permanent des finances nationales s'est réuni ce jour à 19 heures afin d'examiner les dépenses prévues au Budget des dépenses supplémentaire (B) pour l'exercice s'achevant le 31 mars 1991, et d'en faire rapport.

Le sénateur Fernand-E. Leblanc (*président*) assure la présidence.

Le président: Honorables sénateurs, le comité se réunit pour la cinquième fois afin d'examiner les dépenses dont fait état le Budget des dépenses supplémentaire (B). Nous entendrons ce soir le très honorable Joe Clark, c.p., secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Nous espérons également entendre l'honorable Bill McKnight, ministre de la Défense nationale.

Je crois que M. Clark a l'intention de faire quelques remarques préliminaires. Monsieur Clark, la parole est à vous.

The Right Honourable Joe Clark, P.C., Secretary of State for External Affairs: Thank you, Mr. Chairman, honourable senators. The Honourable Bill McKnight and Mary Collins, Associate Minister, will be here in a few moments. I will open with a brief statement.

I greatly appreciate the opportunity to be here with you this evening. It is the first time I have ever had the chance to appear before a Senate committee.

Il y a 166 jours, les troupes de Saddam Hussein envahissaient brutalement le Koweït, sans provocation. C'est alors que la guerre a commencé. Aujourd'hui, à la veille du 15 janvier, le Koweït est toujours occupé. Il a été pillé, et plus de la moitié de sa population a dû fuir. Amnesty Internationale y a relevé des violations flagrantes des droits de la personne. Saddam Hussein a déclaré que le Koweït faisait irrévocablement partie de l'Irak. Un pays souverain membre des Nations Unies est en voie de disparaître.

From the outset of this crisis, the international community has expressed its views with unprecedented unity and clarity. The United Nations Security Council adopted twelve resolutions, most of them unanimously, condemning Iraq's aggression, demanding that Iraq withdraw from Kuwait, and imposing sanctions on Iraq that were intended to force it to respect the decisions made by the U.N. Forty-seven days ago, on November 29, Saddam Hussein was granted a "pause for peace," to give diplomacy one last chance to work and to try to convince Iraq that the international community was not bluffing about using force if necessary after the deadline had passed. This resolution was clear, and said clearly that as a sign of good will an extension was granted to Iraq to give it one last chance.

Aujourd'hui, le secrétaire général des Nations Unies, Javier Perez de Cuellar, rentre d'Irak découragé et convaincu qu'il est désormais pratiquement impossible d'espérer une solution diplomatique à la crise. Sur les conseils du secrétaire général, les ministres européens des Affaires étrangères ont décidé de ne pas envoyer de délégation à Bagdad.

Pendant ces 47 jours, des efforts diplomatiques d'une rare intensité ont été déployés. Le Canada a participé très active-

[Text]

process. After Security Council Resolution 678 Iraq has every reason to know that the world is not bluffing. Iraq knows now—if it did not know before—of the force of opinion and the force of arms arrayed against it, but Iraq remains in Kuwait.

And so, we are at an impasse and approaching the turning point. Peace still has a chance. But where once peace might have been an expectation, it is now only a hope, and that hope grows dim, with every door Saddam Hussein slams shut.

So Canada, and the world, must face the fact that Iraq may force a conflict. There are no good wars. War is mankind's least noble invention. Everyone wants to avoid it. At this sombre moment, we owe it to Canadians to determine as best we can if the course we are embarked upon is correct, and if there are responsible, realistic alternatives.

And so I want to outline to you tonight our assessment of what is at stake and just as importantly what is not. Let me deal briefly with what this crisis is not about.

This crisis is not about the defence of democracy. Kuwait has been a semi-feudal state, although it was moving towards democracy. But this is no argument for inaction. The principles of international law and the Charter of the United Nations are universal in their application. Protection against aggression can never be a privilege of those people lucky enough to live in democracies.

And this crisis is not about oil. Certainly, oil was a factor in Saddam Hussein's calculus of aggression. That aggression has had an impact on oil prices, positively devastating for developing countries and the new democracies of Eastern Europe, which are depending upon stable, relatively cheap supplies of petroleum. And if Iraq withdraws from Kuwait, negotiations between those two countries over oil may follow. Finally, the prospect of 40 per cent of the world's oil being in the hands of Saddam Hussein could give comfort to no one. So oil is a factor but it is not a principle. The United Nations did not become so mobilized for the sake of a few cents a litre on the price of gasoline.

And—to deal with that most durable Canadian myth—this crisis is not about supporting Washington. This is Iraq versus the world. That is why the forces arrayed against Iraq are from Senegal and Bangladesh and Czechoslovakia and Argentina and Australia and Bulgaria and twenty-two other countries. That is why sanctions are being respected with such extraordinary determination. If this is not global consensus, what is? To say that all these countries—East and West, North and South, Arab and non-Arab, Muslim and non-Muslim—have arrived at their positions at the behest of Washington is to display a paranoia verging on the pathological.

So this crisis is not about oil, or defending democracy or dancing to tunes written elsewhere. What, then, is it about?

The principle at issue is simple and straightforward: The defence and construction of an international order where

[Traduction]

ment à ces efforts. Après l'adoption de la résolution 678 du Conseil de sécurité, l'Irak sait parfaitement que la communauté internationale ne bluffe pas. L'Irak sait maintenant—s'il ne s'en était pas déjà rendu compte—que la force de l'opinion et la force des armes sont déployées contre lui. Or, ses troupes occupent toujours le Koweït.

Nous nous trouvons donc dans une impasse. À l'approche du moment décisif, la paix demeure possible. Toutefois, si nous comptons sur la paix, nous ne pouvons plus que l'espérer, et ce, de moins en moins, maintenant que Saddam Hussein a fermé toutes les portes.

Le Canada, ainsi que des dizaines d'autres pays, doit donc faire face au risque d'un conflit provoqué par l'Irak. Il n'existe pas de bonne guerre. La guerre est l'invention la moins noble de l'humanité. Nous voulons tous l'éviter. En cette sombre période, nous devons aux Canadiens de déterminer de notre mieux si la voie dans laquelle nous nous engageons est la bonne et s'il existe d'autres options réalistes.

Je tiens ce soir à vous faire part de nos vues sur ce qui est en jeu dans la crise du Golfe et—chose tout aussi importante—sur ce qui ne l'est pas.

Il ne s'agit pas de défendre la démocratie. Le Koweït est un État semi-féodal qui se dirigeait toutefois vers la démocratie. Ce n'est cependant pas une raison pour rester les bras croisés. Les principes du droit international et de la Charte des Nations Unies s'appliquent à tous. La protection contre l'agression ne peut être le privilège des peuples qui ont la chance de vivre dans des pays démocratiques.

Il ne s'agit pas non plus d'une question de pétrole. Certes, l'appât du pétrole a joué un rôle dans la décision de Saddam Hussein d'envahir le Koweït. Cette agression a eu sur le prix du pétrole un effet dévastateur pour les pays en développement et les nouvelles démocraties d'Europe de l'Est, pour lesquels il est indispensable de disposer de réserves de pétrole stables et relativement bon marché. Enfin, perspective qui n'a rien de réjouissant, Saddam Hussein détiendrait 40 p. 100 des réserves mondiales de pétrole s'il parvenait à ses fins. Le pétrole est donc un facteur mais pas un motif. Les Nations Unies ne se sont pas mobilisées pour empêcher le prix de l'essence d'augmenter de quelques cents le litre.

Et, pour détruire un des mythes canadiens les plus tenaces, il ne s'agit pas non plus d'appuyer aveuglément Washington. Ce conflit oppose l'Irak au monde entier. C'est pourquoi les forces déployées contre l'Irak proviennent du Sénégal, du Bangladesh, de la Tchécoslovaquie, de l'Argentine, de l'Australie, de la Bulgarie et de 22 autres pays. C'est pourquoi les sanctions sont respectées avec une telle détermination. Il s'agit donc bien là d'un consensus mondial. Prétendre que tous ces pays—de l'Est et de l'Ouest, du Nord et du Sud, du monde arabe et du monde non arabe—ont adopté leurs positions sur l'ordre de Washington, c'est faire preuve de paranoia.

Dans cette crise, il ne s'agit donc pas d'assurer l'approvisionnement en pétrole, ni de défendre la démocratie, ni de suivre des lignes politiques élaborées ailleurs. Mais alors, de quoi s'agit-il donc?

C'est bien simple: Il s'agit de bâtir et de défendre un ordre international, où l'agression d'un État par un autre État n'ait

[Text]

aggression is rejected. That principle has been at the heart of our policy from the beginning.

Forty-six years ago the nations of the world formed an organization—the United Nations—whose primary purpose was to be the maintenance of international peace and security. The designers of that organization were determined to prevent what they had just experienced—two World Wars in barely two decades, conflicts of such dimensions and destruction that they resolved never to allow them to happen again. These men and women were not idealists. They were realists, worn by war, steeped in suffering. They had seen the futility of rules without a capacity to enforce them. They knew that, as in societies everywhere, rules will only be obeyed if they are enforced; and, if they are not enforced, rules become meaningless and societies themselves cease to be peaceful for anyone. And so, with the sorry history of the League of Nations behind them, with the awful consequences of appeasement to guide them, they created a Charter which would give the world the right and the capacity to deter aggression and to reverse it, by force if necessary, when it occurred.

Those purposes permeate the provisions of the Charter of the United Nations. But those purposes went unfulfilled for decades because a new war intervened—the Cold War—a conflict which turned the United Nations into a mere shadow of its intended force. So we had wars—dozens of them—which went undeterred and unpunished; conflicts which flourished because the United Nations was frozen.

That Cold War is over. With the end of that war, old excuses have disappeared and new opportunities have emerged. An opportunity now exists to make the United Nations united not simply in name but in fact.

That has been the world's accomplishment thus far. The Security Council of the United Nations has worked as its architects had intended. The Charter of the United Nations has been acted upon. The process of seeking adherence to resolutions has been followed.

So we are approaching the moment where our words may have to become deeds. It is a difficult moment. It would be easy now to back away; to act not as we have resolved but rather to retreat from our principles and our promises. After all, some say, it is only Kuwait, a small country. Or, some say, let us retreat part way and create a new deadline, perhaps months from now. Or, some say, let us go half way and give Mr. Hussein some of what he says he wants. After all, some say, no principle, no law or Charter or United Nations are worth the risk of war.

These are troubling arguments because they appeal to our natural desire to avoid bloodshed and war. But to those who would have us appease, there are other troubling arguments and worrisome questions.

Of what value would the United Nations be if we now said we were not serious? After twelve resolutions—clear and unequivocal—do we say that, after all, we were just bluffing? Do we say to future aggressors that all they need do is hunker down and wait us out, that we are hollow in our principles and

[Traduction]

pas sa place. Ce principe est au cœur de notre politique depuis le début.

Il y a 46 ans, les différentes nations créaient une organisation—les Nations Unies—destinée surtout à maintenir la paix et la sécurité internationales. Les fondateurs de cette organisation étaient déterminés à prévenir ce qu'ils venaient de subir—deux guerres mondiales en deux décennies à peine, des conflits qui les ont marqués à un point tel qu'ils se sont juré d'empêcher qu'ils ne se reproduisent. Ces hommes et ces femmes n'étaient pas des idéalistes. C'étaient des gens réalistes épuisés par la guerre et accablés par la souffrance. Il avait constaté que les règles ne servaient à rien s'il n'était pas possible de les appliquer. Ils savaient que, dans n'importe quelle société, les règles n'étaient respectées que si elles étaient appliquées, et que si elles n'étaient pas appliquées, elles perdaient toute signification et la société cessait d'être pacifique. Par conséquent, instruits par le triste sort de la Société des Nations, ils ont élaboré une Charte qui donnerait à la communauté internationale le droit et la capacité de décourager les agressions et d'obliger ceux qui les commettent, par la force le cas échéant, à faire marche arrière.

Ces objectifs sont à la base de la Charte des Nations Unies. Ils sont toutefois restés lettre morte pendant des décennies parce qu'est survenue une nouvelle guerre—la guerre froide—qui a fait de l'ONU l'ombre de ce qu'elle devait être. Nous avons donc assisté à des dizaines d'agressions qui sont restées impunies. Les conflits faisaient rage parce que l'ONU restait paralysée.

Cette guerre froide est terminée. Avec la fin de cette guerre, les vieilles excuses ont disparu et de nouvelles occasions sont apparues. Nous avons maintenant l'occasion de faire en sorte que les Nations Unies soient unies non plus en théorie mais dans la réalité.

C'est ce que nous avons accompli jusqu'ici. Le Conseil de sécurité des Nations Unies a fonctionné comme ses architectes l'avaient prévu. La Charte des Nations Unies a été appliquée. Le processus consistant à assurer le respect des résolutions a été suivi.

Nous approchons du moment où nous devons peut-être passer aux actes. C'est un moment difficile. Il serait facile maintenant de reculer, de renoncer à nos principes et à nos engagements. Après tout, diront certains, il ne s'agit que du Koweït, un minuscule pays. D'autres recommanderont que nous battons partiellement en retraite et repoussions le délai, de plusieurs mois peut-être. D'autres encore proposeront que nous fassions la moitié du chemin et donnions à M. Hussein ce qu'il réclame. Après tout, diront-ils, aucun principe, ni loi, ni charte des Nations Unies ne vaut le risque d'une guerre.

Il s'agit là d'arguments troublants qui répondent à notre désir naturel d'éviter la guerre et les bains de sang. Il existe toutefois d'autres questions et d'autres arguments troublants.

À quoi serviraient les Nations Unies si nous disons maintenant que nous n'étions pas sérieux? Après 12 résolutions—aussi claires les unes que les autres—pouvons-nous prétendre que nous ne faisons que bluffer? Laissons-nous croire aux éventuels agresseurs qu'ils nous auront à l'usure et que nous ne

[Text]

words? Does Canada, not a great power in the scheme of things, say that Kuwait, also not a great power, is expendable? Do we say there are rewards for the ruthless, prizes for the powerful? Do we attempt to justify a wrong by saying that we accepted wrongs in the past and did not act then? Do we say we can do no better than we have done, that the future will be as the past, scarred by sacrifice, wedded to war?

If we as Canadians say these things, we are contemplating the destruction of the United Nations and the international order it now has the chance to build. If we as Canadians say these things, we are betraying the efforts of Louis St. Laurent, of Lester Pearson, men who had seen war, leaders and statesmen in times when 100,000 Canadians had died fighting wars which were undeterred; wars whose origins lay in the unwillingness of the world to enforce the rules which all claimed universal.

Perhaps some Canadians are more comfortable with a United Nations that talks, not a United Nations that acts. Perhaps some see it as a place for soap boxes and UNICEF boxes, not a place where the world comes together to take the hard decisions which peace requires.

It is said we have not waited long enough, that perhaps the message has not gotten through. Saddam Hussein has had 166 days to contemplate the consequences of his actions. Saddam Hussein knows what he is up against. Mr. Aziz said that in Geneva last week.

If we were to make January 15 a mobile date and extend it to February 15 this year or perhaps February 15 next year, by what form of logic could it be argued that Saddam Hussein would treat our resolve more seriously than he does now?

What about sanctions and giving them more time to work? That is an issue this government has given serious consideration. There is no doubt that if the international consensus held, the Iraqi economy might be in ruins if we waited six months or a year. But that is not the end of the argument. There is every indication from the words and deeds of Saddam Hussein that thousands of Iraqis—men, women and children—and thousands of those Kuwaitis we seek to liberate, would be made to starve before Saddam would allow his army to suffer. In that regime of terror, we cannot rely on popular discontent to dissuade a dictator. During a period of further delay, the plunder of Kuwait would continue, and we could find ourselves trying to free a society which has ceased to exist. Finally, in the tinderbox that is the Gulf and the Middle East, crisis and miscalculation and terror would threaten every day as the world waited for an outcome which was by no means assured.

Rather than delay, some say deal. Give Saddam what he wants now to get him out. Let him claim other victories to justify his aggression. But that would be a reward for aggression, an invitation to other conflicts, other tyrants. It would be absurd to give a bank robber the money he has stolen or to take that money back and give him gold in return. Law and

[Traduction]

respectons pas nos principes ni nos paroles? Le Canada, qui n'est pas une grande puissance, dit-il que le Koweït, qui n'est pas lui non plus une grande puissance, peut être sacrifié? Disons-nous que la force et la cruauté doivent être récompensées? Tentons-nous de justifier une injustice en disant que nous avons déjà accepté des injustices sans réagir! Disons-nous que nous ne pouvons faire mieux que ce que nous avons déjà fait, que l'avenir sera, comme le passé, marqué par la guerre?

Si nous disons ces choses, c'est que nous envisageons la destruction de l'Organisation des Nations Unies et de l'ordre international qu'elle a maintenant la chance d'édifier. Si nous disons ces choses, c'est que nous renions les efforts de Louis Saint-Laurent, et de Lester Pearson, des hommes qui ont vécu la guerre, des leaders qui ont vu 100,000 Canadiens donner leurs vies dans des guerres déclenchées parce que la communauté internationale avait refusé de faire appliquer des règles universellement convenues.

Certains préfèrent peut-être une ONU qui parle à une ONU qui agit. Certains voient peut-être l'ONU comme une tribune pour les beaux discours et les nobles principes, mais pas comme une instance où le monde se retrouve pour prendre les difficiles décisions qu'exige la paix.

On dit que nous n'avons pas attendu assez longtemps, que le message n'a peut-être pas été compris. Saddam Hussein a eu 166 jours pour contempler les conséquences de ses actions. Saddam Hussein sait ce qui l'attend. M. Aziz l'a dit la semaine dernière à Genève.

Si nous devons faire du 15 janvier une date mobile qui pourrait être reportée au 15 février de cette année ou peut-être au 15 février de l'année prochaine, par quelle forme de logique pourrait-on soutenir que Saddam traiterait plus sérieusement notre détermination d'agir.

Et si nous laissons les sanctions agir pendant plus longtemps? C'est une question que le gouvernement a sérieusement envisagée. Si le consensus international était maintenu pendant six mois ou un an, il ne fait pas de doute que l'économie irakienne pourrait bien être détruite. Mais ce n'est pas la fin de l'argument. Les paroles et les actions de Saddam Hussein nous portent à croire que des milliers d'Irakiens—hommes, femmes et enfants—et des milliers de Koweïtiens—que nous tentons de libérer seraient condamnés à la famine avant que Saddam ne permette que son armée soit privée de quoi que ce soit. Sous ce régime de terreur, nous ne pouvons dépendre du mécontentement populaire pour dissuader un dictateur. Si l'échéance était reportée, le pillage du Koweït se poursuivrait et nous pourrions être amenés à tenter de libérer une société qui a cessé d'exister. Enfin, dans la poudrière qu'est le Golfe et la région du Moyen-Orient, la crise, les mauvais calculs et la terreur menaceraient chaque jour une communauté internationale qui attend un résultat aucunement assuré.

Certains suggèrent plutôt de traiter avec Saddam. Donnons-lui tout de suite ce qu'il veut pour qu'il retire ses troupes. Laissons-le remporter d'autres victoires pour justifier son agression. Mais cela serait récompenser l'agression et inviter d'autres conflits, encourager d'autres tyrans. Ce serait aussi absurde que de dire à un voleur de banque: tu peux garder l'argent volé ou nous le remettre contre de l'or. La loi et l'ordre

[Text]

order would crumble if societies worked that way. It is no different internationally.

Canada, along with its friends and allies, has rejected any linkage that might be called a reward. Of course, there is a difference between a linkage and a consequence. It has not prejudiced our purpose to offer Hussein assurances that we will not proceed beyond the terms set out by the United Nations.

So it is proper and reasonable to assure Saddam, as the Prime Minister has said, that he will not "be chased down the streets of Baghdad." It is proper and reasonable to assure Saddam that his grievances with Kuwait can be discussed in international fora which exist or could be created, the fora which he ignored in choosing aggression. It is proper to contemplate a peace-keeping force, a force which Canada would support and contribute to if asked.

It is proper and reasonable to state, as the Security Council already has, that a conference dealing with the Arab-Israeli conflict is appropriate and necessary in the future. Canada has repeatedly stated—long before Saddam Hussein invaded Kuwait and long before he discovered the Palestinian issue as a scapegoat—that a Middle East peace conference was welcome if properly structured, to facilitate negotiations between the parties directly concerned. Canada has always favoured a just, lasting and comprehensive peace settlement based on Resolutions 242 and 338. The invasion of Kuwait, together with the worrisome lack of progress toward a settlement, make peace in the Middle East more necessary than ever, if only to stop Hussein or others from using that excuse to legitimize oppression and sow discord. The consensus which exists today at the UN may allow us to address those urgent problems. If that consensus fails and Iraq continues its occupation, those problems will be even more difficult to deal with in the future than they are today.

That is not linkage. That is a consequence, just as another consequence must be a concerted effort to manage the proliferation and accumulation of weapons throughout the Middle East region, weapons which helped give Hussein the confidence to invade.

I want to conclude by returning to the fundamental principle at issue here: the defence and construction of a durable structure of international order. That is not a foreign cause or a fake cause. That is a Canadian cause. That is a cause worth defending. We are not a great power. We cannot impose order or ignore it. We have no choice but to build it with others—cooperatively.

And we require that order. We need a cooperative order in trade for our prosperity. We need a cooperative order in security since we cannot provide it ourselves on this huge territory in an age of nuclear weapons. Canadians need cooperative order because its absence would mean the power of the strongest always wins.

[Traduction]

public s'écrouleraient si les sociétés agissaient de cette façon. Ce n'est pas différent au plan international.

Le Canada, comme ses alliés et amis, a rejeté tout lien qui pourrait être considéré comme une récompense. Il y a bien sûr une différence entre un lien et une conséquence. Et cela n'a pas affecté notre intention d'offrir à Saddam l'assurance que nous n'irons pas plus loin que ce qui a été prévu par les Nations Unies.

Comme le disait le premier ministre, il est donc correct et raisonnable de garantir à Saddam qu'il ne serait pas pourchassé dans les rues de Bagdad. Il est correct et raisonnable de lui garantir que ses doléances contre le Koweït pourront être discutées dans des instances internationales qui existent déjà ou qui pourraient être créées, des instances qu'il a ignorées en choisissant l'agression. Il est correct d'envisager une force de maintien de la paix, une force que le Canada appuierait et à laquelle il contribuerait si on le lui demandait.

Et il est correct et raisonnable de déclarer, comme l'a déjà fait le Conseil de sécurité, que la convocation éventuelle d'une conférence sur le conflit israélo-arabe est approprié et nécessaire. Le Canada a toujours soutenu—bien avant que Saddam n'envahisse le Koweït et ne fasse de la question palestinienne son bouc émissaire—qu'une conférence sur la paix au Moyen-Orient contribuerait—si elle était adéquatement structurée, à faciliter les négociations entre les parties directement concernées. Le Canada a toujours été en faveur d'un règlement pacifique, juste, durable et global sur la base des résolutions 252 et 338. L'invasion du Koweït ainsi que l'absence préoccupante de progrès vers un règlement font que la paix est plus nécessaire que jamais au Moyen-Orient. Ne serait-ce que pour empêcher Hussein ou d'autres d'utiliser ce prétexte pour légitimiser l'oppression et semer la discorde. Le consensus obtenu à l'ONU pourrait nous permettre de régler ces problèmes urgents. Si ce consensus s'effrite et si l'Irak maintient son occupation, ces problèmes deviendront encore plus difficiles à régler.

Ce n'est pas ce que j'appelle un lien. Ce n'est qu'une autre conséquence, comme celle d'un effort concerté pour gérer la prolifération et l'accumulation des armes dans l'ensemble du Moyen-Orient. Des armes qui ont donné à Hussein assez de confiance pour envahir le Koweït.

Avant de terminer, je voudrais revenir au principe fondamental qui est en cause ici, soit l'édification et la protection d'un ordre international durable. Ce n'est pas une cause étrangère ou une fausse cause. C'est une cause canadienne. C'est une cause qu'il vaut la peine de défendre. Nous ne sommes pas une grande puissance. Nous ne pouvons imposer notre ordre ou ignorer les autres. Nous n'avons d'autre choix que d'édifier cet ordre en collaboration avec les autres.

Nous avons besoin de cet ordre. Nous avons besoin d'une coopération commerciale pour assurer notre prospérité. Nous avons besoin d'une coopération sur les questions de sécurité puisque nous ne pouvons donner nous-mêmes la sécurité à cet énorme territoire à l'ère des armes nucléaires. Les Canadiens ont besoin d'un ordre mondial fondé sur la coopération parce que son absence signifierait que le plus fort l'emporte toujours.

[Text]

And to build that order, we must work with others. It is not an accident that Lester Pearson and others were so active in drafting the Charter of the United Nations and helping make it work. It is not an accident that Canada has been such a strong proponent of a reformed NATO, a new GATT, a strengthened CSCE, an active Commonwealth, a more effective Organization of the American States, a vital La Francophonie and an expanded structure of dialogue with the Asia-Pacific region.

And no other country in the world has been more active and persistent and generous in supporting the development of a United Nations system which works.

If the Persian Gulf situation is not resolved in the way the United Nations has demanded, if Saddam Hussein is allowed to keep the spoils of his conquest, then Canadians must accept a United Nations which will fail in the future, a United Nations which will be unable to deter or turn back future aggression, an organization seriously weakened in its ability to help develop countries or feed starving children or clean up the environment. The world has just begun to treat the United Nations seriously. This is not the time to stop.

In the Persian Gulf, the world has returned to the United Nations. It is not departing from the Charter. It is returning to it. And this is not contrary to peacekeeping. Peacekeeping was invented because the UN did not work, because the great powers did not want it to make peace, only to supervise truces. Those who invented peacekeeping—Lester Pearson included—lamented the inability of the world community to make peace. What the Gulf is about is returning to the principle that the best guarantee of peace is the guarantee that aggression will not be accepted.

The United States has returned to the United Nations. So too has the Soviet Union. And in so doing, national purposes have been modified, compromises have been made and consensus has been built. What possible incentive would any great power have in returning to that organization in the future, in making compromises, in seeking consensus, if now, after all this, one of the most naked acts of aggression in fifty years is allowed to succeed? And what possible Canadian interests does it serve to have unilateral action rewarded—whether by Saddam Hussein or other aggressors or others who would respond to aggression?

I do not want, Mr. Chairman, to overstate the case. If there is war in the Gulf, it will not be the war to end all wars. But I do not want to understate the case either. There will be no hope to deter aggression, no hope to reverse aggression, no hope to keep peace or to make it cooperatively, if the world fails the UN here.

On June 24, 1955, on the occasion of the Tenth Anniversary of the United Nations, Lester Pearson went to San Francisco where the UN was founded and he made a speech. In that speech he noted the positive, though limited, accomplishments of the United Nations despite the constraints of the Cold War. But he stated the following:

[Traduction]

Et cet ordre doit être édifié en coopération avec les autres. Ce n'est pas par accident que Lester Pearson et d'autres ont si activement contribué à préparer la Charte des Nations Unies et à la rendre viable. Ce n'est pas par accident que le Canada a si vigoureusement cherché à réformer l'OTAN, à renouveler le GATT, à renforcer la CSCE, à redynamiser le Commonwealth, à rendre l'OEA plus efficace, à donner un rôle vital à la Francophonie et à élargir la structure du dialogue avec la région Asie-Pacifique.

Et aucun autre pays du monde n'a appuyé plus activement, plus fidèlement et plus généreusement le développement d'un système onusien viable.

Si la situation dans le golfe Persique n'est pas réglée de la façon demandée par l'ONU et que Saddam Hussein se voie autorisé à garder le terrain conquis, les Canadiens doivent accepter une ONU qui sera vouée à l'échec, une ONU qui sera incapable d'empêcher ou de faire cesser l'agression, une ONU qui sera bien moins capable d'aider à développer les pays, à nourrir les enfants affamés ou à assainir l'environnement. La communauté internationale ne fait que commencer à traiter l'ONU sérieusement. Ce n'est pas le moment d'arrêter.

Dans la crise du Golfe, la communauté internationale est revenue à l'ONU. Elle n'a pas abandonné sa Charte. Elle y est revenue. Et ce n'est pas contraire au maintien de la paix. Le maintien de la paix a été inventé parce que l'ONU ne fonctionnait pas, parce que les grandes puissances ne voulaient pas qu'elle fasse la paix mais qu'elle se limite plutôt à superviser les trêves. Ceux qui ont inventé le maintien de la paix—dont Lester Pearson—ont déploré le fait que la communauté internationale a été incapable de faire la paix. La crise du Golfe nous ramène au principe selon lequel la meilleure garantie de la paix est la garantie que l'agression ne sera pas acceptée.

Les États-Unis sont revenus aux Nations Unies. L'Union soviétique aussi. De ce fait, des objectifs nationaux ont été modifiés, des compromis ont été acceptés et un consensus a été édifié. Quel intérêt une grande puissance pourrait avoir à revenir plus tard à cette Organisation, à accepter des compromis et à rechercher un consensus si maintenant, après tous ces efforts, on laisse impuni l'un des pires actes d'agression en cinquante ans? Et quels intérêts canadiens pourraient être servis en récompensant une action unilatérale—que ce soit celle de Saddam Hussein ou d'autres agresseurs ou celle d'autres pays réagissant à une telle agression?

Je ne veux pas exagérer. S'il y a une guerre dans le Golfe, ce ne sera pas la dernière de toutes les guerres. Mais je ne veux pas non plus exagérer dans l'autre sens. Il n'y aura aucun espoir d'empêcher l'agression, aucun espoir de contrer l'agression et aucun espoir de maintenir la paix ou de faire la paix dans la coopération si la communauté internationale abandonne maintenant l'ONU.

Le 24 juin 1955, lors du 10^e anniversaire des Nations Unies, Lester Pearson s'est rendu à San Francisco—le berceau des Nations Unies—et y a prononcé un discours dans lequel il mentionnait les réalisations positives, mais limitées, des Nations Unies malgré les contraintes de la guerre froide. Il y a dit entre autres ceci:

[Text]

... the Charter has given us all, great or small, a set of standards of international conduct which it is our duty to follow. ... This week we renew, inwards, our determination to live up to those principles—above all, to rid mankind of the scourge of war. But, if we are to succeed where all previous generations have failed, words alone will be of little avail. It is not enough merely to set up an efficient international organization and lay down an ideal code of conduct ... It is not enough to hoist the United Nations flag bearing the map of the world ... It is not enough to meet one another in the Assembly ... It is not enough to accumulate more knowledge about each other ... It is the ... application of high principles to individual and collective practice, that matters.

Peace has a price. Order is not automatic. Security must be secured. Lester Pearson knew that.

There are, I believe, only two choices before us. The first is to defend our principles and in so doing serve our abiding interests in building an international order which works. The second choice is to avoid conflict at all costs and in so doing to secure a peace which is temporary, a peace which will not endure, a peace purchased at the price of rewarding war.

Let this generation and these United Nations make the right choice, a difficult choice, but one which future generations will respect, not ridicule.

I thank senators for their attention to my opening remarks and I would be pleased to try to deal with questions. There are officials here from the Department of National Defence, including the Chief of Defence Staff. Some of my own officials are also here if senators have anything really complicated to ask me and if I have to turn to them.

The Chairman: I thank you, Mr. Minister. Senator Frith?

Senator Frith: Mr. Secretary, you have led us eloquently to the Charter of the United Nations, and that is what I would like you to elaborate upon as to exactly where we stand with reference to the UN. I am assuming that the chapter to which you referred frequently in your opening comments and which applies here is Chapter VII. The title of that chapter is: "Action With Respect to Threats to the Peace, Breaches of the Peace and Acts of Aggression". The key or most important article, in my view, is Article 41, which states that the Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and that it may call upon the members of the United Nations to apply such measures, which may include: complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio and other means of communication and the severance of diplomatic relations.

Am I correct, Minister, that the authority for the actions that Canada has taken under the auspices of the United Nations comes from that article and that when Article 41

[Traduction]

... la Charte a donné à nos pays, grands ou petits, un ensemble de normes de conduite internationales que nous avons le devoir d'appliquer ... Cette semaine, nous renouvelons chacun notre détermination de respecter ces principes—et surtout de débarrasser l'humanité du fléau de la guerre. Mais, si nous voulons réussir là où toutes les générations précédentes ont écopé, il nous faudra plus que des paroles. Il ne suffit pas de constituer une organisation internationale efficace et d'établir un code de conduite idéal ... Il ne suffit pas de hisser le drapeau des Nations Unies montrant le globe terrestre ... Il ne suffit pas de se retrouver à l'Assemblée ... Il ne suffit pas d'accumuler plus de connaissances sur nos pays respectifs ... Ce qui importe vraiment, c'est de traduire tout cela dans une action politique, d'appliquer tous ces nobles principes à la pratique individuelle et collective.

La paix a un prix. L'ordre n'est pas automatique. La sécurité doit être garantie. Lester Pearson le savait.

Je crois que nous avons seulement deux choix. Le premier est de défendre nos principes et, ce faisant, de servir nos intérêts permanents en édifant un ordre international viable. Le deuxième choix est d'éviter le conflit à tout coup et, ce faisant, d'obtenir une paix qui est temporaire, une paix qui ne durera pas, une paix qui aura été achetée en récompensant la guerre.

Laissons cette génération et ces nations unies faire le bon choix: un choix difficile, mais un choix que les futures générations respecteront.

Je remercie les sénateurs de l'attention qu'ils ont prêté à mes remarques préliminaires et je suis prêt à répondre à leurs questions. Je suis accompagné de représentants du ministère de la Défense nationale dont le chef d'État-major de la Défense nationale. Je peux également compter sur l'aide de certains de mes collaborateurs pour répondre aux questions complexes que vous pourriez me poser.

Le président: Merci, monsieur le ministre. La parole est au sénateur Frith.

Le sénateur Frith: Étant donné que vous avez évoqué de manière éloquente la Charte des Nations Unies, j'aimerais vous demander de nous expliquer exactement quelle est la position du Canada vis-à-vis des Nations Unies. Je suppose que le chapitre auquel vous avez souvent fait référence dans vos remarques préliminaires et qui s'applique ici est le Chapitre VII. Ce chapitre porte le titre suivant: «Action en cas de menace contre la paix, de rupture de la paix et d'acte d'agression». À mon sens, l'article principal ou le plus important de ce chapitre est l'article 41, qui stipule que le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ces décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures qui peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio-électriques et des autres moyens de communication, ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

Est-il exact, monsieur le ministre, d'affirmer que les mesures prises par le Canada sous l'égide des Nations Unies s'inspirent de l'article 41 et que le Conseil de sécurité a bel et bien décidé,

[Text]

states: "The Security Council may decide," it in fact did so decide, for example, with Resolution 678?

M. Clark: Je suis dans une situation qui est assez typique, la seule copie que j'ai est une version française de l'article 42.

Le sénateur Frith: J'ai également une version française. Je peux continuer en français, si vous le voulez.

M. Clark: Les sénateurs de l'Ontario sont beaucoup plus bilingues que les simples députés du Manitoba.

Le sénateur Frith: Je peux le citer en français, si vous le préférez. L'article 42:

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41, le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée, doivent être prises pour donner effet à ces décisions et peut inviter les membres des Nations Unies à appliquer ces mesures. Celles-ci peuvent comprendre l'interruption complète ou partielle des relations économiques et des communications ferroviaires, maritimes, aériennes, postales, télégraphiques, radio électrique et des autres moyens de communications ainsi que la rupture des relations diplomatiques.

M. Clark: Si j'ai bien compris votre question, sénateur Frith, c'était une question qui touchait . . .

Le sénateur Frith: Est-ce que vous avez une version anglaise de cela dans le moment?

M. Clark: Je n'ai qu'une version française et une traduction de la version française ici. Je veux citer l'article 40.

I think the question had to do with whether or not the actions that we have taken to this point were justified under that article. I would make the point to you, senator, that Article 42 reads:

Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade and other operations by air, sea or land forces of Members of the United Nations.

We have been acting in respect of the Charter of the United Nations in the resolutions that we have adopted to this point and the Charter in its entirety, Articles 41, 42 and other articles.

Senator Frith: That is interesting. I understood that in Canada we were acting pursuant to Resolution 678. Resolution 678, which I have before me, recalls a number of other resolutions, but then goes on to set out, mindful of its duties and so on, the provisions that I understood we were acting under by reason of a decision under Article 41.

Article 41 provides that the Security Council may decide what measures not involving the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the members, et cetera. In other words, Article 41 is the embargo article.

[Traduction]

avec la résolution 678, d'appliquer les mesures prévues par l'article 41?

Mr. Clark: I am in a rather typical situation: the only version I have of Article 41 is in French.

Senator Frith: I also have a French version. I can continue in French, if you wish.

Mr. Clark: Senators from Ontario are much more bilingual than mere members of Parliament from Manitoba.

Senator Frith: I can quote it in French, if you prefer. Article 42 reads:

Should the Security Council consider that the measures provided for in Article 41 . . . the Security Council may decide what measures not involving the use of armed forces are to be employed to give effect to its decisions, and that it may call upon the members of the United Nations to apply such measures, which may include: complete or partial interruption of economic relations and of rail, sea, air, postal, telegraphic, radio and other means of communication and the severance of diplomatic relations.

Mr. Clark: If I understood your question. Senator, it was that . . .

Senator Frith: Do you have an English version of that before you?

Mr. Clark: I only have the French version and a translation of the French version here. I want to quote Article 40.

Je pense que vous me demandez si l'article 41 justifie les mesures que nous avons prises jusqu'à présent. Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur le sénateur, que l'article 42 se lit comme suit:

Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres, toute action qu'il juge nécessaire au maintien ou au rétablissement de la paix et de la sécurité internationales. Cette action peut comprendre des démonstrations, des mesures de blocus et d'autres opérations exécutées par des forces aériennes, navales ou terrestres de membres des Nations Unies.

Les résolutions que nous avons adoptées jusqu'à présent respectent la Charte des Nations Unies, non seulement les articles 41 et 42, mais tous les autres articles de la Charte.

Le sénateur Frith: Voilà qui est intéressant! Je pensais que le Canada se conformait à la résolution 678. J'ai sous les yeux cette résolution, qui rappelle un certain nombre d'autres résolutions avant de présenter les dispositions qui me paraissaient découler d'une décision prise en vertu de l'article 41.

L'article 41 prévoit que le Conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour appliquer ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies, etc . . . Autrement dit, l'article 41 est l'article de l'embargo.

[Text]

Mr. Clark: The resolution in question, senator, is Resolution 678. In the third paragraph of the English version, Resolution 678 states:

Mindful of its duties and responsibilities under the Charter of the United Nations for the maintenance and preservation of international peace and security,

Acting under Chapter VII the Charter,

Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait... to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions—

Senator Frith: What are you reading from?

Mr. Clark: I am reading from Resolution 678, paragraph numbered 2. I will read it in its entirety:

Authorizes Member States co-operating with the Government of Kuwait, unless Iraq on or before 15 January 1991 fully implements, as set forth in paragraph 1 above, the foregoing resolutions, to use all necessary means to uphold and implement resolution 660 (1990) and all subsequent relevant resolutions and to restore international peace and security in the area;

Senator Frith: What did Resolution 660 state?

Mr. Clark: I can read the whole resolution to you, senator.

Senator Frith: Read the part that you want to read.

Mr. Clark: It reads:

Acting under Articles 39 and 40 of the Charter of the United Nations,

1. **Condemns** the Iraqi invasion of Kuwait;
2. **Demands** that Iraq withdraw immediately and unconditionally all its forces to the positions in which they were located on 1 August 1990;
3. **Calls upon** Iraq and Kuwait to begin immediately intensive negotiations for the resolution of their differences and supports all efforts in this regard, and especially those of the League of Arab States;
4. **Decides** to meet again as necessary to consider further steps to ensure compliance with the present resolution.

Senator Frith: It cites Articles 39 and 40. Article 39 states:

The Security Council shall determine the existence of any threat to the peace, breach of the peace, or act of aggression and shall make recommendations, or decide what measures shall be taken in accordance with Articles 41 and 42, to maintain or restore international peace and security. That is the article that says they determine the existence. Article 40, which is the other article cited in Resolution 660 it states:

In order to prevent an aggravation of the situation, the Security Council may, before making the recommenda-

[Traduction]

M. Clark: Nous parlons, monsieur le sénateur de la résolution 678. Dans la version française, le troisième paragraphe de la résolution 678 se lit comme suit:

Ayant à l'esprit les devoirs et les responsabilités que la Charte des Nations Unies lui assignent pour ce qui est de veiller au maintien et à la préservation de la paix et de la sécurité internationales,

Agissant en application du chapitre VII de la Charte,

Autorise les États membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien... à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures...

Le sénateur Frith: D'où vient ce texte?

M. Clark: Il s'agit du paragraphe numéro 2 de la résolution 678, que je vais vous lire intégralement:

Autorise les États membres qui coopèrent avec le gouvernement koweïtien, si au 15 janvier 1991 l'Irak n'a pas pleinement appliqué les résolutions sus-mentionnées conformément au paragraphe 1 ci-dessus, à user de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 (1990) et toutes les résolutions pertinentes ultérieures et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région...

Le sénateur Frith: Que dit la résolution 660?

M. Clark: Je peux vous lire l'ensemble de la résolution.

Le sénateur Frith: Lisez ce que vous voulez.

M. Clark:

Agissant en vertu des articles 39 et 40 de la Charte des Nations Unies,

1. **Condamne** l'invasion du Koweït par l'Irak;
2. **Exige** que l'Irak retire immédiatement et inconditionnellement toutes ses forces pour les ramener aux positions qu'elles occupaient le 1^{er} août 1990;
3. **Engage** l'Irak et le Koweït à entamer immédiatement des négociations intensives pour régler leurs différends et appuie tous les efforts déployés à cet égard, en particulier ceux de la Ligue des États arabes;
4. **Décide** de se réunir à nouveau, selon qu'il conviendra, pour examiner les autres mesures à prendre afin d'assurer l'application de la présente résolution.

Le sénateur Frith: Cette résolution cite les articles 39 et 40. L'article 39 se lit comme suit:

Le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace contre la paix, d'une rupture de la paix ou d'un acte d'agression et fait des recommandations ou décide quelles mesures seront prises conformément aux articles 41 et 42 pour maintenir ou rétablir la paix et la sécurité internationales. L'article 39 précise que le Conseil de sécurité constate l'existence d'une menace. L'article 40 qui est l'autre article cité dans la résolution 660, se lit comme suit:

Afin d'empêcher la situation de s'aggraver, le Conseil de sécurité, avant de faire les recommandations ou de

[Text]

tions or deciding upon the measures provided for in Article 39, call upon the parties concerned to comply . . . Which as you point out from what you read, they did.

What I am trying to get clear, Mr. Secretary, is that Articles 39 and 40 lead up to Article 41, as does the resolution, as you quite properly point out. Article 41 is the article that in effect authorizes embargoes and, as it states "may include complete or partial interruption of economic relations . . ." The only decision that has been made by the Security Council so far has been under Article 41.

Mr. Clark: No, I think that is the —

Senator Frith: It is clear that Resolution 678 does not cite Article 42 but is pursuant to Article 41. I am not suggesting that anything we have done up to now has not been properly authorized by a decision under Article 41.

Mr. Clark: I will make two comments about Resolution 678. It cites as its authority Chapter VII of the Charter. That is Resolution 678, and you are taking about Resolution 660. Resolution 678 also authorizes the use of all necessary means to uphold and implement Resolution 660 and all subsequent relevant resolutions and restore international peace and security.

I take it your question is that since Resolution 660 was narrowly based, so must the subsequent Resolution 678, which involves upholding and implementing Resolution 660, be similarly narrowly based. I understand that argument was raised among lawyers at the UN at the time of the drafting of Resolution 678 and it was decided that the language in Resolution 678 establishing authority for that resolution under the whole of Chapter VII answers adequately that argument. I am advised that is the information upon which Canada acted in proceeding with the sponsorship of Resolution 678 and with the assumption of obligations under it.

If you are asking me, are we in doubt as to the legal justification under the Charter for the resolutions on which we are acting, we are not.

Senator Frith: No, I am not. I am not under any doubt that what Canada has done up to now has been properly authorized by a decision, which is what this section of the article states. It states, "may decide" and I am not in any doubt that the United Nations decided under Article 41 to call upon the member states to enforce an economic embargo. I am not in any doubt about that.

However, I do want to ask you about whether the Security Council has made any decision under Article 42. Has it decided that if we, under the flag of the United Nations, are going to go further than we have gone, whether the United Nations Security Council has made any decision under Article 42. My research indicates that when a decision is made under Article 42 it becomes a United Nations force which asks for contributions. It establishes a command. It becomes the use of force under the United Nations flag by reason of a Security

[Traduction]

décider des mesures à prendre conformément à l'article 39, peut inviter les parties intéressées à se conformer . . .

Le Conseil de sécurité a respecté l'article 40, comme vous nous l'avez montré dans les extraits que vous avez lus.

Ce que je veux souligner, monsieur le secrétaire, c'est que les articles 39 et 40 mènent à l'article 41. Il en va de même pour la résolution, comme vous l'avez si bien indiqué. L'article 41 est le texte qui autorise les embargos et permet, selon ses propres termes, « l'interruption complète ou partielle des relations économiques . . . ». La seule décision prise jusqu'à maintenant par le Conseil de sécurité relève de l'article 41.

M. Clark: Non, je pense qu'il s'agit . . .

Le sénateur Frith: Il est clair que la résolution 678 n'invoque pas l'article 42 mais relève de l'article 41. Je n'ai pas l'intention d'affirmer que certaines mesures que nous avons prises jusqu'à maintenant n'ont pas été dûment autorisées par une décision en vertu de l'article 41.

M. Clark: J'ai deux commentaires à faire au sujet de la résolution 678. Dans cette résolution, le Conseil de sécurité affirme agir en application du chapitre VII de la Charte. Vous confondez la résolution 678 avec la résolution 660. La résolution 678 autorise également l'usage de tous les moyens nécessaires pour faire respecter et appliquer la résolution 660 et toutes les résolutions pertinentes ultérieures et pour rétablir la paix et la sécurité internationales dans la région.

Je crois que votre question suggère que puisque la résolution 660 s'inspire strictement de la Charte, la résolution 678 doit le faire également, puisqu'elle maintient et appuie la résolution 660. Je crois que les avocats des Nations Unies ont étudié cet argument au moment de la rédaction de la résolution 678 et qu'ils ont conclu que le texte de cette résolution établit clairement le pouvoir dévolu au Conseil de sécurité en vertu du chapitre VII et permet donc de répondre à cet argument. On m'a dit que le Canada s'est fondé sur cet interprétation pour appuyer la résolution 678, conscient des obligations qui en découlent.

Je peux vous assurer qu'il n'y a absolument aucune incertitude quant à la justification légale des résolutions que nous avons prises en vertu de la Charte des Nations Unies. Si vous en doutiez, permettez-moi de vous contredire à ce sujet.

Le sénateur Frith: Je n'en doutais pas. Je suis convaincu que le Canada a pris jusqu'à présent les mesures dûment autorisées par une décision, comme le stipule cette section de l'article. L'article précise que « le Conseil de sécurité peut décider », et je suis convaincu que les Nations Unies ont décidé, en conformité de l'article 41, de demander à ses membres d'appliquer un embargo économique. Je n'ai aucun doute là-dessus.

Cependant, j'aimerais vous demander si le Conseil de sécurité a pris une décision quelconque en vertu de l'article 42. A-t-il décidé de prendre une autre décision en vertu de l'article 42 au cas où nous aurions à prendre d'autres mesures sous la bannière des Nations Unies? D'après les recherches que j'ai faites, lorsqu'une décision est prise en vertu de l'article 42, elle porte création d'une force des Nations Unies grâce à la participation des États membres. Elle crée un commandement. La décision du Conseil de sécurité entérine, en vertu de l'article 42, l'usage

[Text]

Council decision made under Article 42. That is made, we notice, and I underline these words, Mr. Secretary, "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate . . ." It seems clear that Article 41 states that the Security Council can decide on economic embargoes and call upon its members to support such embargoes—which is exactly what you have done and something which I support and understand—but that a decision under Article 42 turns on a decision by the Security Council, not by the members. It does not state, "Should the Members find that the measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate . . ." The Security Council has to make that decision.

When the decision has been made that the embargo provisions of Article 41 have been inadequate, then the Security Council may proceed to Article 42 and take action by air, sea, or land forces. Notice here that the word "forces" suddenly appears. The word is not "measures" but "forces as may be necessary to maintain . . ."

What I want to understand is that as far as our position with the United Nations is concerned no decision by the UN has been made yet—by decision of the Security Council—that the embargo has proved inadequate as provided for in Article 42.

Mr. Clark: There are three things that I would like to say. First, it does not necessarily become a UN force if a decision is taken in accordance with the Charter.

Second, the Security Council in Resolution 678, acting under Chapter VII in its entirety, as is spelled out there—

Senator Frith: It does not say that.

Mr. Clark: My interpretation would be that if it meant anything less than that then it would say that, senator. You are more skilled in legal interpretation than I. However, acting under Chapter VII the Security Council—not member states—then authorizes member states to use all necessary means to uphold Resolution 660 and subsequent resolutions, which I interpret to mean uphold the purposes of those resolutions.

Senator Frith: Mr. Secretary, when you were looking at these two sections did you notice that Article 41 states:

The Security Council may decide what measures not including the use of armed force are to be employed to give effect to its decisions, and it may call upon the Members . . .

Article 42 states: "Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 . . ." which does not mention armed force, as is stated, "would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action . . ." The only antecedent to "it" can be the Security Council. As I understand it, that is what has happened in the past when there has been a UN force. From Korea, for example, "it" was a UN force. It took the action. There was a whole process of asking for contributions. There was a United Nations com-

[Traduction]

de la force sous la bannière des Nations Unies. Permettez-moi de vous faire remarquer, monsieur le secrétaire, que les Nations Unies prennent cette décision «Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles . . . » Il paraît clair d'après l'article 41 que le Conseil de sécurité peut décider des embargos économiques et demander à ses membres d'appuyer de tels embargos, ce qui est exactement la mesure que vous avez prise et que je soutiens et comprends, mais c'est le Conseil de sécurité, et non pas les membres, qui prend une décision en vertu de l'article 42. En effet, l'article 42 ne dit pas qu'une telle décision est prise si les membres estiment que les mesures prévues à l'article 41 seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles . . . C'est le Conseil de sécurité qui prend cette décision.

Une fois que l'on a constaté que les mesures sur l'embargo prises en vertu de l'article 41 ont été inadéquates, le Conseil de sécurité entreprend des actions, en vertu de l'article 42, au moyen de forces aériennes, navales ou terrestres. Notez que le mot «forces» apparaît ici. Il ne s'agit plus de «mesures» mais de forces nécessaires au maintien de la paix.

En ce qui a trait à notre position au sein des Nations Unies, j'ai l'impression que le Conseil de sécurité n'a jamais décidé que l'embargo s'était avéré inadéquat, comme le veut l'article 42.

M. Clark: J'aimerais apporter trois précisions. Premièrement, une décision prise en vertu de la Charte ne crée pas nécessairement une force des Nations Unies.

Deuxièmement, la résolution 678 du Conseil de sécurité agissant en application de l'ensemble du chapitre VII, tel que précisé . . .

Le sénateur Frith: La résolution ne dit pas cela.

M. Clark: D'après moi, la résolution le préciserait si ce n'était pas le cas. Vous êtes plus habile que moi pour les interprétations juridiques. Cependant, agissant en application du chapitre VII, le Conseil de sécurité, et non pas les États membres, autorise les États membres à utiliser tous les moyens nécessaires pour faire appliquer la résolution 660 et toutes les résolutions pertinentes ultérieures, ce qui, à mon avis, signifie maintenir les mesures prévues par ces résolutions.

Le sénateur Frith: Monsieur le secrétaire, lorsque vous avez lu ces deux articles, avez-vous remarqué que l'article 41 se lit comme suit:

Le conseil de sécurité peut décider quelles mesures n'impliquant pas l'emploi de la force armée doivent être prises pour donner effet à ses décisions, et peut inviter les membres des Nations Unies . . .

Ensuite, l'article 42 précise: «Si le Conseil de sécurité estime que les mesures prévues à l'article 41 . . . » ne mentionnant pas l'emploi de la force armée «seraient inadéquates ou qu'elles se sont révélées telles, il peut entreprendre . . . » Le mot «il» ne peut désigner que le Conseil de sécurité. D'après moi, c'est ce qui se passe lorsqu'il y a création d'une force des Nations Unies. Ce fut le cas, par exemple, en Corée. La force des Nations Unies a décidé des mesures à prendre et a demandé la collaboration des États membres. Il y avait un commandant

[Text]

mander. "It" took the force. Article 41 specifically states "not including armed force". It is quite logical. It moves into Article 42 and says that if it does not withdraw under Article 41 then we, the Security Council, then decide what action we may take. That is when we move into the United Nations force.

Mr. Clark: My interpretation would be different. My interpretation would be that the "it" in Article 42, as applied to this question, refers to the Security Council and that "it", the Security Council, acted to authorize member states to take all necessary means with regard to upholding and implementing resolutions. I do not believe that a reading of Article 42 excludes the relevant "it", the Security Council, from taking a decision that would be implemented by member states.

Senator Frith: Article 41 sets out that force is not to be included. Article 42 states that the Security Council may take action by air, et cetera. Article 43 starts out, "All Members of the United Nations, in order to contribute to the maintenance of international peace and security . . . , and then it proceeds to outline the steps that will be undertaken when it is decided that economic or non-force measures have not worked. I thought you would refer me to Article 51. I am still not convinced that the United Nations has ever made any decision under Article 42 for the use of armed force and the UN force. But Article 51 states:

Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security.

The reason I have wanted to understand very clearly what Canada's position is vis-à-vis the UN is that, as I have understood from listening to you today and on other occasions, you feel we are operating and intend to operate under the flag of the United Nations, at least metaphorically under its flag if not literally under its flag. You do—I must say very encouragingly—keep referring to the breakthrough in international order that has come as a result of, to quote you, a return to the Charter. Therefore, it seems to me it is very important that we understand exactly what our position is with the UN. As I understand it, to this point the UN has not authorized force under Article 42. In fact, the UN has not made the decision that the sanctions and economic steps under Article 41 have failed.

Mr. Clark: Senator, you have had a long exchange. You have expressed your view. I have expressed the view that there is no question—and I think you agreed with me—of the authority of the government with regard to these matters. I am not a legal expert. I am knee deep in them and I can find you some.

[Traduction]

des Nations Unies. «Il» avait décidé d'employer la force armée. Dans l'article 41, il est question de mesures «n'impliquant pas l'emploi de la force armée». C'est tout à fait logique. Si l'agresseur ne se retire pas à la suite de l'application des mesures prises en vertu de l'article 41, le Conseil de sécurité invoque l'article 42 pour décider des actions à entreprendre. C'est à partir de ce moment-là qu'il y a constitution d'une force des Nations Unies.

M. Clark: J'ai une interprétation différente. À mon avis, le mot «il» de l'article 42 se rapporte, en ce qui nous concerne, au Conseil de sécurité qui décide d'autoriser les États membres à prendre toutes les mesures nécessaires pour maintenir et appliquer les résolutions. Je ne crois pas que l'on puisse interpréter l'article 42 de façon à exclure le Conseil de sécurité de la prise d'une décision qui serait appliquée par les États membres.

Le sénateur Frith: L'article 41 précise que la force ne doit pas être employée. L'article 42 stipule que le Conseil de sécurité peut entreprendre des actions au moyen de forces aériennes, etc. L'article 43 débute de cette manière: «Tous les membres des Nations Unies, afin de contribuer au maintien de la paix et de la sécurité internationales . . . » et il souligne ensuite toutes les mesures qui seront prises lorsque l'on aura constaté que les sanctions économiques et les mesures n'impliquant pas l'emploi de la force n'ont pas donné de résultat. Je pensais que vous m'auriez référé à l'article 51. Je ne suis toujours pas convaincu que les Nations Unies aient pris, en vertu de l'article 42, la décision d'utiliser la force et la force armée des Nations Unies. Cependant, l'article 51 stipule ce qui suit:

Aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte aux droits naturels de légitime défense, individuelle ou collective, dans le cas où un membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationale.

J'aimerais connaître clairement la position du Canada vis-à-vis des Nations Unies, étant donné que j'ai cru comprendre, en vous écoutant aujourd'hui et à d'autres reprises, que vous avez l'impression que le Canada agit et à l'intention d'agir sous le drapeau des Nations Unies, tout au moins symboliquement sinon littéralement. Je dois dire, monsieur le secrétaire d'État, que vous êtes très encourageant lorsque vous affirmez que le retour à la Charte des Nations Unies a permis d'assainir les relations internationales. C'est pourquoi, il me paraît très important de préciser exactement quelle est notre position vis-à-vis des Nations Unies. À mon avis, les Nations Unies n'ont pas autorisé jusqu'à présent l'usage de la force en vertu de l'article 42. De fait, les Nations Unies n'ont pas constaté l'échec des sanctions et les mesures économiques prévues par l'article 41.

M. Clark: Vous avez pu vous exprimer pendant longtemps. Je respecte votre point de vue. J'ai affirmé, et vous êtes d'accord avec moi, que l'on ne peut pas nier l'autorité du gouvernement dans ces affaires. Je ne suis pas un expert juridique. Je suis saisi de cette situation et j'ai fort à faire.

[Text]

I can tell you that the practice which was certainly followed in this case—but the general practice also—with resolutions of this kind coming before the Security Council is to refer them to the Legal Secretariat of the Security Council, precisely to avoid the kind of debate that I unfortunately cannot resolve here. That happened in this case. There is no doubt in respecting the advice of the Legal Secretariat of the Security Council that the authorization here relates to Chapter VII which, as we discussed before, contains Articles 39 through 51.

Senator Frith: Let us wind up this part of our discussion by discussing two matters. I do not consider it a bit of “avocasseries,” to use the French expression. It is not just a legal argument. The question I want to determine is this: If we proceed after January 15, is the United Nations at war or is a group of nations authorized under Article 41 to engage in economic blockades going to be at war?

Are you able to tell me of a resolution specifically under Article 42 and the articles that follow where the United Nations or the Security Council has taken the decision referred to in Article 42 to take action by air, sea or land forces as distinct from the authorization under Article 41? If we are going to get into war, I would like to know whether we are in the war because we are a part of the United Nations who is at war or whether we are in it together with some other nations who are at war.

The Chairman: Mr. Minister, Senator Murray has a supplementary question.

Senator Frith: I am about to wind this up.

Senator Murray: I should like to ask whether the phrase “all necessary means” includes the use of force.

Senator Frith: That is a good question. That is what I want to find out. If there is a decision, to use the word in the article, by the Security Council under Article 42, then there would be no question that it would include all such measures. Mr. Secretary, for our record, we would like to know what clearly invokes the authority of Article 42 so that, if we end up being in a war after tomorrow, this committee and Canadians generally can know whether we are in that war because of a resolution of the Security Council authorizing that war or whether we are at war together with a number of like-minded nations.

The only other point I would like to ask you about—and I will not be as long about this because I do not have to cite any Charter provisions—is the reality of our position. I take your judgment on this because you have been very close to it and you are an experienced politician. I do not use the word “politician” in any derogatory sense, as you can imagine.

What is the reality of our position with the United Nations in the sense that, if they make certain decisions, have we gone so far down the road with them in terms of political reality

[Traduction]

Je peux vous dire que la pratique qui a été suivie dans cette affaire, ainsi que l'usage général, consiste à soumettre les résolutions de ce type dont est saisi le Conseil de sécurité, au secrétariat juridique du Conseil de sécurité, justement pour éviter le type de débat que je ne peux malheureusement trancher ici. Cette procédure a été suivie. Assurément, le Conseil de sécurité a pris l'avis de son secrétariat juridique afin de s'assurer que la résolution est conforme au chapitre VII qui contient, comme nous l'avons vu, les articles 39 à 51.

Le sénateur Frith: Je propose que nous terminions cette partie de notre réunion en discutant de deux questions. Je ne pense pas qu'il s'agisse d'avocasseries. Ce n'est pas un argument purement juridique. Voici ce que je veux déterminer: si nous allons de l'avant après le 15 janvier, est-ce que cela signifie que les Nations Unies seront en guerre, ou qu'un groupe de nations autorisées en vertu de l'article 41 à imposer des sanctions économiques seront en guerre?

Pouvez-vous me dire s'il existe une résolution prise en vertu de l'article 42 et des articles suivants selon laquelle les Nations Unies ou le Conseil de sécurité auraient pris les décisions auxquelles on fait allusion dans l'article 42 d'agir sur terre, en mer, ou par voie des airs, résolution qui serait distincte de l'autorisation accordée aux termes de l'article 41? Si nous devons faire la guerre, j'aimerais savoir si c'est parce que les Nations Unies auraient décidé d'entrer en guerre et que nous en faisons partie, ou si nous faisons front commun avec certains autres pays qui seraient en guerre.

Le président: Monsieur le ministre, le sénateur Murray a une question supplémentaire.

Le sénateur Frith: Je suis sur le point de clore cette partie de la discussion.

Le sénateur Murray: J'aimerais savoir si l'expression «tous les moyens nécessaires» inclut le recours à la force.

Le sénateur Frith: C'est une bonne question. C'est ce que j'essaie de découvrir. Si le Conseil de sécurité devait prendre une décision, pour reprendre le mot utilisé dans l'article lui-même, en vertu de l'article 42, il est sûr que le recours à toutes les mesures du genre ne serait pas exclus. Monsieur le secrétaire, pour que les choses soient nettes, nous aimerions savoir très exactement ce que l'on peut invoquer en vertu de l'article 42 afin que, si nous sommes en guerre après-demain, ce comité et les Canadiens en général puissent savoir si nous sommes en guerre à cause d'une résolution du Conseil de sécurité autorisant cette guerre ou si nous sommes en guerre de concert avec un certain nombre d'autres pays dont nous partageons la position.

La seule autre chose que j'aimerais éclaircir avec vous—et je serai bref, car je n'ai pas à citer de dispositions de la charte—ce sont les conséquences qu'entraîne notre position. Sur cela, je me fie à votre jugement, car vous avez été étroitement lié à ces questions et vous êtes un politicien d'expérience. Je vous prie de croire que je n'utilise pas le mot «politicien» dans un sens péjoratif, quel qu'il soit.

Quelles sont les conséquences de la position que nous avons prises au sein des Nations Unies? C'est-à-dire, s'ils prennent certaines décisions, sommes-nous si intimement liés à eux en ce

[Text]

that we cannot back away and say, "Wait a minute, we are not prepared to go that far." Is that a possibility in your opinion?

Mr. Clark: If a government chose to, it could back away. I think you are asking me whether or not there are legal consequences to that.

Senator Frith: No, I am not. You have obviously stayed very much on top of this. I am sure you have been involved in everything that has gone on between Canada and the United States. The United States obviously appreciates the support we have given them.

In real terms, could you phone Mr. Baker and say, "We've had a cabinet meeting. We went along with the embargo but we are not prepared at this stage to go to war." Technically, in international law and on every other basis, we have the freedom to do that, but you know how politics work. Have you put the country in the position—and maybe for good reason—that they are counting on us to say, "Wait a minute, we are not prepared to go any further?"

Mr. Clark: The short answer to that is we have not. I am rather surprised at the question, senator. Obviously we retain our sovereign right to make our own decisions.

Senator Frith: Of course.

Mr. Clark: I remember the first meeting I had as Secretary of State for External Affairs with the then Secretary of State, George Schultz. It had to do with a fishing matter—life seems to revolve around fishing matters—which we had won in the courts. Mr. Schultz wanted me to delay the implementation for a year. I said that I would not do that. He said, "Do you mean you are saying no to the United States?" I looked across at him and said, "Of course that's what I mean." It caused me to wonder what his previous experience had been. There was no doubt in my mind about both our obligation and right to defend and express the sovereignty of Canada, which we did then and which we are free to do now.

Senator Frith: I believe you have answered my question. You have said that if Mr. Baker phoned and told you what he was going to do and you said, "We're not prepared to go that far," and he said, "You mean you are saying no to the United States," that you have left us the freedom to say yes. I do not mean our sovereignty; I mean you, Mr. Clark. Could you say no, if you wanted to, at this late stage?

Mr. Clark: Yes, of course we could, to the Americans or the Egyptians or any of the other members of the large coalition with whom we are working. Frankly, I believe we would have more trouble with what our standing or influence would be

[Traduction]

qui a trait à la réalité politique que nous ne puissions plus nous désister et dire: «Attendez, nous ne sommes pas disposés à aller jusque-là? Cela est-il possible à votre avis?

M. Clark: Si un gouvernement décidait de le faire, il pourrait se désister. Je crois que vous me demandez si une telle prise de position pourrait avoir des conséquences sur le plan juridique.

Le sénateur Frith: Non, ce n'est pas ce que je vous demande. Vous avez manifestement été étroitement lié à l'évolution de cette situation. Je suis sûr que vous avez participé à toutes les discussions entre le Canada et les États-Unis. Les États-Unis apprécient manifestement le fait que nous les ayons appuyés.

Mais pourriez-vous, dans la réalité, téléphoner à M. Baker et dire: «Le Cabinet se réunit. Nous étions d'accord pour participer à l'embargo, mais nous ne sommes pas disposés à ce stade-ci à faire la guerre»? Sur le plan purement juridique, selon le droit international ou toute autre autorité qu'on puisse invoquer, nous sommes libres de nous désister, mais vous savez comment les choses se font en politique. Avez-vous mis le pays dans une telle position—et peut-être aviez-vous de bonnes raisons de le faire—qu'ils comptent sur nous, et ne s'attendent plus à nous entendre dire: «Attendez, nous ne sommes pas disposés à aller plus loin»?

M. Clark: Brièvement, la réponse est non. Je suis plutôt étonné que vous me posiez cette question, sénateur. En tant que nation souveraine, nous nous réservons bien sûr le droit de prendre nos propres décisions.

Le sénateur Frith: Bien sûr.

M. Clark: Je me souviens de ma première réunion en tant que secrétaire d'État aux Affaires extérieures avec le secrétaire d'État américain d'alors, M. George Schultz. La réunion portait sur une question relative aux pêches—la vie semble faite de questions relatives aux pêches—où nous avions eu gain de cause devant les tribunaux. M. Schultz voulait que je retarde d'un an la mise en vigueur de la décision. Je lui ai répondu que je ne le ferais pas. Il a dit: «Dois-je comprendre que vous dites non aux États-Unis?» Je l'ai regardé droit dans les yeux et je lui ai dit: «C'est exactement ce que je veux dire.» Cet incident m'a amené à me poser des questions sur la nature de ses rapports antérieurs avec nous. Il n'y avait pour moi aucun doute: nous avions et l'obligation et le droit de défendre et d'exprimer la souveraineté du Canada, chose que nous avons faite à ce moment-là et que nous sommes libres de faire maintenant.

Le sénateur Frith: Je crois que vous avez répondu à ma question. Vous avez dit que si M. Baker vous téléphonait pour vous faire part de ses intentions et que vous répondiez: «Nous ne sommes pas disposés à aller jusque-là», et s'il disait: «Dois-je comprendre que vous dites non aux États-Unis?», vous nous avez laissé assez de marge de manœuvre pour répondre oui. Je ne mets pas en cause notre souveraineté; je veux dire vous, monsieur Clark. Pourriez-vous dire non, si vous le vouliez, au point où nous en sommes?

M. Clark: Oui, bien sûr; nous pourrions dire non aux Américains, ou aux Égyptiens, ou à tout autre pays membre de la vaste coalition avec laquelle nous travaillons. Franchement, je crois que les incidences négatives d'une telle prise de position

[Text]

within the family of the United Nations. We have been very active in building this cascading and quite unprecedented effect of Security Council resolutions. Were we now to take an action that would back away from the natural consequences of those Canadian initiatives, I think people would regard us peculiarly. However, I suppose we are free to do that also.

Senator Frith: I will leave it at that because it is quite clear that our difference, if we have a difference—and I think we do—is that, in my view, if we take any further steps at this stage, we will be taking them in the second category, namely, along with a group of other nations that you have mentioned rather than under the authority of the United Nations. I do not see Chapter VII as being invoked completely by these resolutions because they have referred to economics, and that is as far as the UN has gone. But I believe you do not make that distinction as sharply as I do. I suppose I have taken enough of your time.

Mr. Clark: So the record is clear, you have suggested that I get back to you, as though there was some doubt in my mind. There is not any doubt in my mind. If you want me to come back with something else, I will.

The committee should be clear that I believe Chapter VII, cited in Resolution 678, provides the relevant authority. You asked me if the words "if necessary" include the use of force. It is the view of the Government of Canada that it does.

I should add that there is no doubt about UN authority in the minds, for example, of the Secretary General of the United Nations or of others.

Senator Frith: Authority for what?

Mr. Clark: Authority for giving effect to all necessary means to uphold and implement all subsequent relevant resolutions. I think we have been through this.

Senator Frith: Including armed force.

Mr. Clark: Including armed force.

Senator Frith: Despite the fact that Chapter VII has a whole lot of sections that deal with UN command and so on.

Mr. Clark: Because it also has sections that authorize the use of force. However, we have been through this.

Senator Stewart: I have the same difficulty that Senator Frith has. Reference has been made to Chapter VII as a whole, but when I read that I see in Article 41 provision for economic sanctions, and then Article 42 provides for the use of force provided that the Security Council has decided that economic sanctions have not worked. Then we have the provision for the establishment of a UN command. Article 46 says, "Plans for the application of armed force shall be made by the

[Traduction]

se feraient plus sentir au niveau de notre influence ou de notre position au sein de la famille des Nations Unies. Nous avons joué un rôle très actif dans l'élaboration des résolutions du Conseil de sécurité qui ont eu cet effet cumulatif et sans précédent. Si nous devions maintenant refuser les conséquences naturelles des initiatives prises par le Canada, je pense que les gens nous regarderaient bizarrement. Toutefois, je suppose que nous sommes libres de nos actes là aussi.

Le sénateur Frith: Je crois que je vais m'arrêter ici, parce qu'il est clair que notre différence de points de vue, si différence il y a—et je crois qu'il y en a une—c'est qu'à mon avis, si nous prenons d'autres mesures à ce stade, elles relèveraient de la deuxième catégorie, c'est-à-dire qu'il s'agirait de mesures que nous prendrions de concert avec un groupe d'autres nations auxquelles vous avez fait allusion, plutôt qu'en vertu de l'autorité des Nations Unies. Je ne pense pas que ces résolutions mettent en cause tout le chapitre VII, parce qu'elles traitent de mesures économiques, et les Nations Unies ne sont pas allées au-delà. Mais je pense que vous n'établissez pas cette distinction aussi clairement que moi. Mais j'ai assez pris de votre temps, je pense.

M. Clark: Pour que les choses soient bien claires, vous avez proposé que je communique à nouveau avec vous sur ce point, comme s'il y avait un doute dans mon esprit. Il n'y a aucun doute dans mon esprit. Si vous voulez que je me mette en rapport avec vous sur un autre sujet, je le ferai volontiers.

Je voudrais que le comité comprenne bien que je crois que le chapitre VII, qui est cité dans la résolution 678, confère l'autorité nécessaire. Vous m'avez demandé si les mots «si nécessaire» incluaient le recours à la force. Le gouvernement du Canada est d'avis que oui.

J'ajouterais que l'autorité des Nations Unies ne fait aucun doute dans l'esprit ni du secrétaire général des Nations Unies, ni d'autres personnes.

Le sénateur Frith: L'autorité pour faire quoi?

M. Clark: L'autorité qui permet de mettre en œuvre tous les moyens nécessaires pour appuyer et mettre en vigueur toute résolution connexe subséquente. Je crois que nous en avons déjà parlé.

Le sénateur Frith: Y compris le recours aux Forces armées.

M. Clark: Y compris le recours aux Forces armées.

Le sénateur Frith: Malgré le fait que le chapitre VII ait toute une série de dispositions qui traitent de l'établissement d'un commandement des Nations Unies, etc.

M. Clark: Parce qu'il contient aussi des dispositions qui autorisent le recours à la force. Toutefois, nous en avons déjà parlé.

Le sénateur Stewart: J'ai le même problème que le sénateur Frith. On a fait allusion au chapitre VII dans son ensemble, mais je vois que l'article 41 traite de sanctions économiques et que l'article 42 permet le recours à la force dans la mesure où le Conseil de sécurité a décidé que les sanctions économiques avaient échoué. Vient ensuite la disposition portant l'établissement d'un commandement des Nations Unies. L'article 46 stipule que des «plans pour l'emploi de la force armée sont établis

[Text]

Security Council with the assistance of the Military Staff Committee." We do have, as Senator Frith and Secretary Clark have said, provision in Article 51:

"Nothing in the present Charter shall impair the inherent right of individual or collective self-defence if an armed attack occurs against a Member of the United Nations, until the Security Council has taken measures necessary to maintain international peace and security."

Obviously there is a difference there. I have not heard from Mr. Clark clarification on which particular provision of Chapter VII is being relied upon in this case.

I want to shift to the question of command structures. As I understand from answers that we have had in the Senate, while the Canadian forces have been performing the role assigned to them by the United Nations under Article 41—that is, the economic embargo role—they have participated under what we might call a cooperative coordination command. We may well be confronted by a new situation after tomorrow. Will there be a new command structure if the situation that the Honourable the Secretary of State has described for us this evening comes about?

Mr. Clark: I wonder if the committee would agree to have that question responded to by the Chief of Defence Staff?

Senator Stewart: Mr. Chairman, I think we have to recognize that there is a very close connection between the answers to this question and the answers to the question as to what portion of the Charter Canada will be acting under.

General A.J.G. de Chastelain, Chief of the Defence Staff, Department of National Defence: Mr. Chairman, as the Secretary of State has stated, the Canadian forces were in the Gulf initially under the aegis of Resolution 661 of the Security Council, which imposed sanctions and requested member states to witness them to see to their effectiveness. Secondly, they were there under UN Security Council Resolution 665, which requested member states to enforce the sanctions, and subsequently under Resolution 678. At any time when we deploy Canadian forces abroad, we maintain Canadian command and control of them. Even in circumstances where we put Canadian troops under command of the United Nations for peacekeeping efforts, the troops still remain under Canadian command and control. Where we deploy troops under the NATO Alliance, we maintain our troops, both those in theatre and those in Canada dedicated to NATO, under Canadian command and control. So the circumstance of our troops in the Persian Gulf is that they remain, at all times, under Canadian command and control. I can enlarge on that point and probably should in a moment.

I cannot answer the senator's question about whether a separate command structure will be set up. I do not believe that one will be, nor do I believe that one is necessary. When we first sent our troops to the Gulf under Resolution 661, we

[Traduction]

par le Conseil de sécurité avec l'aide du Comité d'état-major.» Comme le sénateur Frith et le secrétaire Clark l'ont dit, l'article 51 stipule:

qu'«aucune disposition de la présente Charte ne porte atteinte au droit naturel de légitime défense, individuelle ou collective dans le cas où un Membre des Nations Unies est l'objet d'une agression armée, jusqu'à ce que le Conseil de sécurité ait pris les mesures nécessaires pour maintenir la paix et la sécurité internationales.»

Il y a manifestement une différence entre ces dispositions. M. Clark ne nous a pas éclairés quant à la disposition du chapitre VII que l'on invoque dans ce cas particulier.

Je voudrais passer à la question des structures de commandement. D'après certaines réponses que nous avons obtenues au Sénat, pendant que les Forces canadiennes ont joué le rôle qui leur a été confié par les Nations Unies aux termes de l'article 41—c'est-à-dire leur rôle dans le maintien de l'embargo économique—elles ont participé à ce que l'on pourrait appeler un commandement coopératif de coordination. Il se peut qu'après-demain, nous soyons confrontés à une nouvelle situation. Est-ce que l'on va mettre sur pied une nouvelle structure de commandement si la situation qu'a décrit pour nous ce soir l'honorable secrétaire d'État devait se concrétiser?

M. Clark: Le comité serait-il d'accord pour que le chef de l'état-major réponde à cette question?

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, je pense qu'il faut reconnaître qu'il existe un lien étroit entre les réponses à cette question et les réponses à la question portant sur la partie de la charte qu'invoquera le Canada pour agir.

Le général A.J.G. de Chastelain, chef d'état-major de la défense, ministère de la Défense nationale: Monsieur le président, comme le secrétaire d'État l'a déclaré, les Forces canadiennes ont été envoyées dans le golfe initialement aux termes de la résolution 661 du Conseil de sécurité, qui imposait des sanctions et qui demandait aux États membres d'être présents pour veiller à leur efficacité. Les Forces armées ont ensuite été présentes aux termes de la résolution 665 du Conseil de sécurité des Nations Unies qui demandait aux États membres de mettre les sanctions en vigueur, et par la suite leur présence relevait de la résolution 678. Quand nous déployons les Forces canadiennes à l'étranger, c'est le Canada qui en a et qui en garde le contrôle et le commandement. Même dans les circonstances où nous mettons des troupes canadiennes à la disposition des Nations Unies pour des activités de maintien de la paix, ces troupes continuent d'être sous le commandement et le contrôle du Canada. Quand nous déployons des troupes en vertu de notre participation à l'OTAN, que ce soit au Canada ou sur le théâtre d'opérations, ces troupes restent sous commandement et contrôle canadiens. Pour ce qui est de nos troupes dans le golfe Persique, elles demeurent donc en tout temps sous le commandement et le contrôle du Canada. Je pourrais—et sans doute que je devrais—en dire plus long à ce sujet dans un moment.

Je ne peux pas répondre à la question du sénateur, qui voulait savoir si on allait mettre sur pied une structure de commandement distincte. Je ne pense pas que ce sera le cas, et je ne pense pas non plus que ce soit nécessaire. Au début, quand

[Text]

sent them there purely with the thought in mind of monitoring the sanctions, because that is what Resolution 661 called for. That is why we sent in a naval task group, because most of the commodities going into and out of Iraq covered by that resolution were going by sea. When our task force arrived in theatre along with the military elements of a number of other nations, there was, quite naturally, a coordination required to see who would look after what area of sea space, and through a common understanding of those forces who were in that theatre, Canada undertook to patrol a certain sector of the Persian Gulf.

Under Resolution 665, when it appeared that we had the authority to enforce those sanctions—in other words, to stop and board vessels that we believed might be trying to violate the sanctions—it became quite possible that Iraq would object to that action and take military action against those elements, those nations that were so involved. For that reason we placed additional resources in the theatre; that is to say, aircraft. Once again we went through the same process, with those nations that had resources of that nature in the theatre agreeing among themselves where those resources would be used. That process has remained extant to this day.

Cmdre Summers, who commands the Canadian forces in the Persian Gulf, has been given specific directions that he is to take orders from Canada alone with regard to his overall mission. He has also been advised that he may, from time to time, place his elements under tactical control of other nations in the Gulf who, for one reason or another, are controlling a particular operation. You will understand that when we have aircraft flying a combat air patrol, they are receiving their instructions from other aircraft that have a surveillance capability, and they will monitor and send them to the appropriate place where they can be used. During such a period of time we have placed elements of the Canadian forces under the tactical control of several different nations. Similarly, during the course of operations we have had the forces of other nations placed under the tactical control of the Canadian task group. However, at all times we retain tactical command.

If I could expand from personal experience, I have commanded Canadian troops in UN operations, and I have commanded Canadian troops deployed to Europe under the command of NATO. As a commander of the Canadian contingent in Cyprus, I reported directly to the Chief of Defence Staff in Canada from a purely national point of view. I also reported to the UN Force Commander in theatre to carry out the roles, tasks and orders of the UN Force Commander. It is very unlikely that there would be a conflict between the two, but the possibility is considered and in those circumstances, I had then, as indeed Commodore Summers has now, free access to my Canadian commander to let him know that I thought a conflict existed and thereby to allow national command to make the decision.

[Traduction]

nous avons envoyé nos troupes dans le golfe aux termes de la résolution 661, nous les avons envoyées strictement dans le but de surveiller l'application des sanctions, car c'était ce que demandait la résolution 661. Voilà pourquoi nous avons envoyé une équipe navale, parce que la plupart des produits visés par cette résolution qui étaient importés en Irak on en étaient exportés l'étaient par voie maritime. Quand nos forces sont arrivées sur les lieux avec les éléments militaires d'un certain nombre d'autres pays, il fallait naturellement faire un certain travail de coordination pour voir qui serait responsable de quelle région du golfe, et les forces qui étaient présentes sur ce théâtre d'opérations ont convenu que le Canada patrouillerait un certain secteur du golfe Persique.

Quand il est apparu que nous avions le droit de mettre ces sanctions en vigueur aux termes de la résolution 665—en d'autres termes, nous pouvions arrêter des navires et monter à bord si nous croyions qu'ils essayaient de violer les sanctions—it est devenu tout à fait possible que l'Irak s'oppose à ces actions et fasse intervenir ses forces armées contre les pays qui participaient à ces mesures. Pour ces raisons, nous avons expédié des ressources additionnelles sur le théâtre d'opérations. Il s'agissait d'avions, en l'occurrence. Encore une fois, les pays qui avaient envoyé des ressources de ce type sur le théâtre d'opérations se sont entendus entre eux quant à la répartition des zones à patrouiller. Cette procédure continue de s'appliquer jusqu'à ce jour.

Le commodore Summers, qui a le commandement des Forces canadiennes dans le golfe Persique, a reçu des directives très précises selon lesquelles il ne doit accepter d'ordres que du Canada en ce qui a trait à sa mission en général. On lui a aussi fait savoir qu'il peut, à l'occasion, placer ses éléments sous le contrôle tactique d'autres nations présentes dans le golfe qui, pour une raison ou une autre contrôlent une opération donnée. Vous comprendrez que quand des avions sont en patrouille militaire dans les airs, ils reçoivent leurs instructions d'autres avions qui font de la surveillance, qui contrôlent la situation, et qui les envoient au secteur approprié où l'on pourra faire appel à leurs services. Pendant de telles opérations, nous avons placé certains éléments des Forces armées canadiennes sous le contrôle tactique de divers pays. De la même façon, l'équipe canadienne a eu sous son contrôle tactique les forces de diverses autres nations pendant certaines opérations. Toutefois, nous maintenons le commandement tactique de nos troupes en tout temps.

Si vous me permettez d'extrapoler depuis mon expérience personnelle, j'ai commandé des troupes canadiennes lors d'opérations des Nations Unies, et j'ai aussi commandé des troupes canadiennes qui étaient déployées en Europe sous le commandement de l'OTAN. En tant que commandant du contingent canadien à Chypre, je relevais directement du chef d'état-major de la défense du Canada sur le plan purement national. Je relevais aussi du commandant des forces des Nations Unies sur le théâtre d'opérations et je devais tenir compte des rôles et des tâches qu'il nous confiait, ainsi que des ordres du commandant des forces des Nations Unies. Il est très improbable qu'il y ait un conflit entre les deux, mais on a prévu cette possibilité, et si elle devait s'avérer, tout comme le commodore Summers maintenant, j'avais à ce moment-là la possibilité de m'en

[Text]

Similarly, when I commanded 4th Brigade in Germany I was, on separate occasions, placed under the tactical command of a German corps commander or an American corps commander, retaining at all times full direction to Canadian command structure.

I cannot answer the senator's question, Mr. Chairman: Will there be a change in the command structure? I would opine that I doubt it because I do not feel there is a need for it. I would conclude by saying that at all times Canadian Forces in the Gulf will remain under Canadian command, my command, and I will report to the Minister of National Defence on their use.

The Chairman: We now have with us the Minister of National Defence, the Hon. Bill McKnight, and the Associate Minister of Defence, Miss Mary Collins. I would welcome you both to the committee.

Senator Stewart: The witness has just made reference to his personal experience where he reported to a UN force commander. Will there be a UN force commander if war develops in the Persian Gulf after January 15?

General de Chastelain: Mr. Chairman, I have no reason to believe that there will. I have no reason to believe that there won't; but I have no reason to believe that there will.

Senator Stewart: So we are going into a situation which may develop within hours and you have no reason to believe that there is going to be a UN force commander.

General de Chastelain: I have no reason to believe there is going to be a UN force commander, no, Mr. Chairman.

Senator Stewart: Do you anticipate that there will be some one body or person who will be in charge of this war? I understand that the British commander in the region who has had experience in Korea has said, "If there is a war, we have got to have one person issuing orders." I read that a structure has been worked out.

Mr. Chairman, let me read from the *Financial Times* of London which says:

According to this formulation, everything comes under "the strategic direction of the Custodian of the Two Holy Mosques."

For those who do not understand, that is King Fahd represented by his nephew, Lieutenant General Prince Khaled bin Sultan, the Saudi military commander. It goes on to state:

But operational decision-making, "the fighting part," would be devolved to Gen. Norman Schwarzkopf, commander of the U.S. Gulf forces.

[Traduction]

reporter à mon commandant canadien pour lui faire savoir que je pensais qu'un conflit existait et pour permettre au commandement national de trancher.

De la même façon, quand je commandais la 4e Brigade en Allemagne, j'ai été placé, à des occasions différentes, sous le commandement tactique d'un commandant allemand ou d'un commandant américain, mais je maintenais en tout temps des rapports étroits avec la structure de commandement canadienne.

Je ne peux pas répondre à la question du sénateur, monsieur le président, quant à savoir s'il y aura un changement de la structure de commandement. J'aurais tendance à croire que non, car je pense que ce n'est pas nécessaire. Je conclurai en disant que les Forces canadiennes dans le Golfe relèveront en tout temps du commandement canadien, c'est-à-dire de mon commandement, et je ferai rapport au ministre de la Défense nationale sur leurs activités.

Le président: Nous avons maintenant avec nous le ministre de la Défense nationale, l'honorable Bill McKnight, ainsi que le ministre associé de la Défense, Mme Mary Collins. Je désire vous souhaiter à tous deux la bienvenue à ce comité.

Le sénateur Stewart: Le témoin vient de nous parler de son expérience personnelle et du fait qu'il a relevé, à un moment donné, d'un commandant des forces des Nations Unies. Y aura-t-il un commandant des forces des Nations Unies si la guerre éclate dans le golfe Persique après le 15 janvier?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, je n'ai aucune raison de croire que ce sera le cas. Je n'ai aucune raison de croire le contraire non plus; mais je n'ai aucune raison de croire que ce sera le cas.

Le sénateur Stewart: Nous allons donc être confrontés à cette situation d'ici quelques heures peut-être, et vous n'avez aucune raison de croire que l'on va nommer un commandant des forces des Nations Unies.

Le général de Chastelain: Je n'ai aucune raison de croire qu'il y aura un commandant des forces des Nations Unies, monsieur le président.

Le sénateur Stewart: Mais pensez-vous qu'une personne ou qu'un groupe sera nommé responsable des opérations si la guerre éclate? Je crois savoir que le commandant des forces britanniques là-bas, qui a combattu en Corée, a dit: «Si la guerre éclate, il faut qu'une seule personne soit chargée de donner des ordres.» J'ai lu qu'une structure a été mise au point.

Monsieur le président, permettez-moi de vous citer un extrait du *Financial Times* de Londres, qui dit ce qui suit:

D'après la formule qui a été mise au point, tout tomberait sous la «direction stratégique du gardien des deux saintes mosquées».

Pour ceux qui ne comprennent pas, il s'agit du roi Fahd, représenté par son neveu, le lieutenant général prince Khaled bin Sultan, le commandant militaire saoudien. Et l'article continue:

Mais les décisions opérationnelles—l'aspect «combat»—seraient confiées au général Norman Schwarzkopf, commandant des forces américaines dans le Golfe.

[Text]

Is that accurate?

General de Chastelain: I have no reason to believe that it is not. The strategic direction, of course, for those troops involved in Saudi Arabia would, indeed, I think not surprisingly, be under the aegis of the principal military director of that country. General Schwarzkopf, himself, of course, commands all American forces in the area both in the Gulf region and in Saudi Arabia. The British commander has placed British forces in the area under the tactical command of the United States. No, I have no reason to believe there is anything wrong with that particular article.

Senator Stewart: So it is quite conceivable that in the absence of a UN force commander, Canadian Forces, while commanded, of course immediately by Canadian officers, will be operating under the aegis of the Prince and of General Norman Schwarzkopf of the United States.

General de Chastelain: Mr. Chairman, I would put it differently although I would not necessarily argue with the characterization the senator has made of it. I would put it differently. We would assist those who are doing it, on the basis that Resolution 678, particularly Chapter I but also Chapter III, which calls on all member states to assist those who are enforcing that resolution, including Canada. If those who are doing it are largely Saudi Arabians and Americans then we will be assisting them. The strategic direction could certainly come from them. The actual operation command would remain under national control whether we were talking in this case about Canada or, perhaps, some other nation.

Senator Stewart: Could we be told if this kind of arrangement has been used by Canada in any other UN-sponsored peacekeeping operation?

General de Chastelain: Mr. Chairman, I would be guessing. There has never really been another peacekeeping operation like this. There have been a number of peacekeeping forces, each of which had a U.S. commander named to it. There have been a number of peacekeeping observer missions, each of which had a UN commander named to it, and there have been a number of UN operations to monitor, for example, elections in which a special representative of the Secretary General controlled activities and the military aspects of them. Although, perhaps, they were minor, they were controlled by a senior military officer. I would say that this is a reasonably unique circumstance.

Senator Stewart: So it would be fair to say that we are breaking new ground here insofar as the command structure is concerned.

General de Chastelain: I would say, perhaps, that is right in the overall entirety of it. At the level of the forces we have

[Traduction]

Est-ce exact?

Le général de Chastelain: Je n'ai aucune raison de croire que c'est inexact. Il est raisonnable de penser que les troupes postées en Arabie saoudite tomberaient sous le commandement stratégique du premier commandant militaire de ce pays. Le général Schwarzkopf lui-même, bien sûr, a le commandement de toutes les forces américaines qui sont dans la région, que ce soit dans le Golfe ou en Arabie saoudite. Le commandant britannique a placé les forces britanniques qui sont dans la région sous le commandement tactique des États-Unis. Non, je n'ai aucune raison de penser que cet article contient des erreurs.

Le sénateur Stewart: Il est donc tout à fait concevable qu'en l'absence d'un commandant des forces des Nations Unies, les Forces canadiennes, qui sont bien sûr sous le commandement immédiat d'officiers canadiens, relèvent du commandement du prince et du général Norman Schwarzkopf des États-Unis.

Le général de Chastelain: Monsieur le président, je n'exprimerais pas nécessairement les choses de cette façon, bien que je ne sois pas nécessairement en désaccord avec la façon dont le sénateur les décrit. J'exprimerais les choses différemment. Nous aiderions ceux qui sont chargés de la mise en oeuvre parce que la résolution 678, et le chapitre I notamment, mais aussi le chapitre III, demandent à tous les États membres, ce qui inclut le Canada, d'aider ceux qui sont chargés d'exécuter cette résolution. S'il s'agit en majorité de Saoudiens et d'Américains, ce sont eux que nous aiderons. Ils pourraient certainement être responsables du commandement stratégique. Mais le fait demeure que les pays membres continueraient de détenir le commandement opérationnel en tant que tel, qu'il s'agisse du Canada ou d'un autre pays.

Le sénateur Stewart: Le Canada a-t-il déjà fait partie d'une telle structure de commandement lors de toute autre mission de maintien de la paix qui aurait été parrainée par les Nations Unies?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, ce serait pure spéculation de ma part que d'essayer de vous répondre. Il n'y a jamais vraiment eu d'opération de maintien de la paix comparable à celle-ci. Il y a eu un certain nombre de forces qui ont été chargées du maintien de la paix, et chacune d'entre elles a été placée sous le commandement d'un responsable américain. Il y a eu un certain nombre de missions de maintien de la paix constituées d'observateurs, et chacune d'entre elles a été placée sous le commandement des Nations Unies, et il y a eu un certain nombre d'opérations de contrôle qui relevaient des Nations Unies; par exemple, lors de certaines élections, un représentant spécial du secrétaire général contrôlait les activités et les aspects militaires de ces élections. Il s'agissait peut-être d'événements mineurs, mais ils étaient quand même contrôlés par un officier militaire de rang supérieur. Je crois toutefois qu'il serait raisonnable de dire que le cas qui nous intéresse est plutôt unique.

Le sénateur Stewart: Nous pourrions donc dire que nous nous aventurons ici en terrain inconnu en ce qui a trait à la structure de commandement.

Le général de Chastelain: Je dirais que c'est vrai dans l'ensemble. Vu le nombre de troupes en cause, monsieur le pré-

[Text]

involved, Mr. Chairman, this is not an unusual circumstance. That might be the case if we had 500,000 troops there. With the 1860 that we have and the kind of roles we have, the commander control relationships we are in right now are ones that we are very used to and, indeed, comfortable with.

Senator Stewart: Up to this time, operating under a decision of the United Nations Security Council made pursuant to Article 41, we have been enforcing an economic embargo. Conceivably—it, in fact, now seems very likely—after tomorrow our mission may be a very different one. Will our forces then be engaged directly in an action designed to force the Iraqi military out of Kuwait?

General de Chastelain: Mr. Chairman, if I could clarify that question, am I being asked what kind of operational role we will have at the outset of hostilities?

Senator Stewart: Very well, if that is the language you are comfortable with. Would we be engaged in an operation of a new kind and, if so, what will it be?

General de Chastelain: Mr. Chairman, you will understand that to a certain degree I am reluctant in announcing in a public forum what kind of military operations we will be involved in, on the eve of the possibility of doing that, but I have made some statements along those lines and I will repeat them.

When we went to the Gulf under Resolution 665, it was with the understanding that we might be attacked. Given that circumstance, I requested from the minister and received from him authority to take certain measures and have the Canadian commander in the Gulf carry them out should the elements of the coalition be attacked. On the air side, you would understand that would be to respond to attack by aircraft from Iraq.

We have been conducting that operational role for the last two months. I have every reason to believe it is the kind of role we will be asked to conduct should hostilities break out, no matter how they break out. In other words, if hostilities start next week or next month and Iraqi aircraft attacked naval elements of the coalition in the Gulf or, indeed, land elements of the coalition in Saudi Arabia or in Bahrain or in Doha, we would expect that we would perform that same role. In other words, we would engage with our aircraft those attacking elements.

Senator Stewart: If hostilities break out, is it not true that an embargo in a war zone becomes a blockade, and that a blockade is, at international law, an act of war?

General de Chastelain: If hostilities break out, Mr. Chairman, there will be a state of war in the region. What happens to sanctions at that time is, I think, a moot point. They would certainly be continued. It would be very difficult for countries

[Traduction]

sident, ce n'est pas inhabituel. Cela pourrait être le cas si nous avions des troupes de 500 000 hommes là-bas. Comme nous en avons 1 860, et vu le genre de rôle que nous avons à jouer, les structures de contrôle et de commandement dont nous faisons partie à l'heure actuelle nous sont très familières, et nous sommes même plutôt à l'aise dans ce genre de structure.

Le sénateur Stewart: Jusqu'à maintenant, ces activités découlent d'une décision prise par le Conseil de sécurité des Nations Unies en vertu de l'article 41, et ont consisté à faire respecter un embargo économique. Il est concevable—et même, de fait, plutôt probable—qu'après-demain, notre mission soit tout autre. Nos forces s'emploieront-elles alors directement à obliger l'armée irakienne à quitter le Koweït?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, pour être sûr d'avoir bien compris, est-ce qu'on me demande quel genre de rôle opérationnel nous aurions à jouer au début des hostilités?

Le sénateur Stewart: Je veux bien, si vous vous sentez à l'aise avec ce genre d'expression. Est-ce que nous participerions à un nouveau genre d'opération et, dans l'affirmative, quelle serait-elle?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, vous comprendrez que j'ai certaines hésitations à donner des précisions, dans une réunion publique comme celle-ci, sur le genre d'opérations militaires auxquelles nous allons peut-être participer, alors que nous sommes à l'avant-veille du début éventuel des hostilités, mais j'ai quand même fait quelques observations sur le sujet que je me permettrai de répéter.

Quand nous nous sommes rendus dans le Golfe suite à la résolution 665, nous comprenions qu'il était possible que nous nous fassions attaquer. À la lumière de ces circonstances, j'ai demandé au ministre—et reçu—l'autorisation de prendre certaines mesures pour permettre au commandant canadien dans le Golfe d'agir si les divers éléments de la coalition étaient attaqués. Pour ce qui est des forces de l'air, vous comprenez qu'il s'agit de pouvoir réagir à une attaque de la part des forces de l'air irakiennes.

Nous avons été chargés de ce rôle opérationnel au cours des deux derniers mois. J'ai toutes les raisons de penser que c'est le genre de rôle que nous continuerions d'assumer si les hostilités devaient éclater, quelles qu'elles soient. En d'autres termes, si la guerre devait éclater la semaine prochaine ou le mois prochain et si des avions irakiens attaquaient les éléments navals de la coalition dans le Golfe ou, d'ailleurs, les forces des armées de terre de la coalition qui sont en Arabie saoudite, ou à Bahrein, ou à Doha, il est logique de penser que nous jouerions ce même rôle. En d'autres termes, nous serions chargés de réagir à ces attaques.

Le sénateur Stewart: Si les hostilités devaient éclater, n'est-il pas vrai qu'un embargo dans une zone de combat est considéré un blocus, et qu'un blocus, selon le droit international, est un acte de guerre?

Le général de Chastelain: Si les hostilités devaient éclater, monsieur le président, la région serait en guerre. Si cela devait arriver, le sort ou le statut des sanctions serait d'un intérêt discutable, il me semble. Elles continueraient certainement d'être

[Text]

to trade with a nation through waterways that are full of ships in action.

Senator Stewart: Yes, but I am trying to get the legal situation clear. As I understand it, at international law, an embargo as such is not an act of war, but if war breaks out the perpetuation of an embargo becomes a blockade, and a blockade is then an act of war. In short, in those circumstances, Canada would be at war with Iraq by reason of persisting with its economic sanctions which, in the language of the lawyers, then becomes a blockade.

General de Chastelain: Mr. Chairman, whether it is enforcing sanctions under Resolution 665 or using whatever methods members feel are appropriate under Resolution 678, the sanctions would maintain and the difficulty of getting resources through would continue.

Senator Stewart: Yes, but my question is what is our legal status? Are we at war with Iraq, in terms of international law, even if we do nothing but what we are now doing?

General de Chastelain: Mr. Chairman, if hostilities take place and the resources of the coalition are attacked, and we are part of that coalition and we respond, I would say that we are at war, yes.

Senator Frith: That is not what Senator Stewart is asking. If we continue to do exactly what we are doing now, but after hostilities have broken out, and we do nothing different, that would still be an act of war because it would then become a blockade. Is that not what you are asking?

Senator Stewart: Yes.

Senator Frith: Not if we are attacked but if we just keep doing what we are doing.

General de Chastelain: I am saying that what we are doing right now is preparing to take action in the event that elements of the coalition are attacked, and the action we are prepared to take in that event is to return fire.

Senator Stewart: When you say "the coalition", do you mean the countries which are participating in the embargo, or are you referring to a smaller group of countries?

General de Chastelain: No. I am referring to all those nations that have placed resources in the Gulf area in response to a number of UN resolutions.

Senator Frith: Military resources.

General de Chastelain: Military resources, thank you.

Senator Stewart: A final question, Mr. Chairman, of a very different nature.

[Traduction]

appliquées. Il serait très difficile pour des partenaires commerciaux éventuels d'entretenir un commerce maritime, quel qu'il soit, avec une nation où les mers ou les cours d'eau sont remplis de navires occupés à se faire la guerre.

Le sénateur Stewart: Oui, mais j'essaie de tirer au clair la situation juridique. Selon le droit international, je crois savoir qu'un embargo en tant que tel n'est pas un acte de guerre, mais si la guerre éclate, le fait de maintenir cet embargo en fait un blocus, et un blocus est un acte de guerre. Bref, dans ces circonstances, le Canada serait en guerre avec l'Irak s'il maintenait ses sanctions économiques qui, en termes juridiques, deviendraient alors un blocus.

Le général de Chastelain: Monsieur le président, qu'il s'agisse de faire respecter les sanctions qui ont été imposées aux termes de la résolution 665 ou d'avoir recours à toute méthode jugée appropriée par les membres en vertu de la résolution 678, les sanctions seraient maintenues, et il continuerait d'être très difficile de faire entrer des ressources dans ce pays.

Le sénateur Stewart: Oui, mais ma question porte sur notre statut juridique: quel est-il? Sur le plan du droit international, serions-nous en guerre avec l'Irak, même si nous ne faisons rien de plus que ce que nous avons fait jusqu'à maintenant?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, si les hostilités devaient éclater et si les ressources de la coalition étaient attaquées, et qu'en tant que membre de cette coalition nous réagissions, je dirais qu'à ce moment-là, nous serions en guerre, oui.

Le sénateur Frith: Mais ce n'est pas la question que pose le sénateur Stewart. Si la guerre éclate, et si nous continuons de faire très exactement ce que nous faisons maintenant, rien de plus, nous aurions quand même commis un acte de guerre parce que notre embargo deviendrait un blocus. N'est-ce pas là ce que vous voulez savoir?

Le sénateur Stewart: Oui.

Le sénateur Frith: Laissant de côté pour l'instant la possibilité d'une attaque contre nos forces, serons-nous en guerre si nous continuons simplement de maintenir notre embargo?

Le général de Chastelain: Et moi je vous dis que nous nous préparons à l'heure actuelle à agir si des éléments de la coalition devaient faire l'objet d'une attaque, et l'action que nous envisageons de prendre dans cette éventualité est de rendre la pareille à ceux qui nous auront tiré dessus.

Le sénateur Stewart: Par «coalition», entendez-vous les pays qui participent à l'embargo, ou faites-vous allusion à un plus petit groupe de pays?

Le général de Chastelain: Non. Je fais allusion à tous les pays qui ont envoyé des ressources dans la région du Golfe suite à un certain nombre de résolutions des Nations Unies.

Le sénateur Frith: Des ressources militaires.

Le général de Chastelain: Des ressources militaires, oui, je vous remercie.

Le sénateur Stewart: Une dernière question, monsieur le président, d'un tout autre ordre.

[Text]

Senator Cools: Senator Stewart, before you continue, may I ask a supplementary?

Senator Stewart: Perhaps you could let me finish and then you can start a capital question of your own. We are dealing, Mr. Chairman, with a request for supplementary supply. It is a limited amount of money. Circumstances have changed since these Estimates were drawn up by the government. If this bill passes, as we all assume it will, will the government be in a financial position to carry on at war, because that is where we are going to be, until the final Supplementary Estimates are presented at the normal time, roughly the first week in March?

Hon. Bill McKnight, P.C., Minister of National Defence: Mr. Chairman, I should like to respond, if I could without appearing to be presumptuous. Before I do, I apologize for not being able to attend at exactly the same time as my colleague, Mr. Clark, but I am sure that you found questions that were appropriate to be put to him.

The Supplementary Estimates that my department requested, and which you are examining, senator, would allow Canada to undertake the activity that is necessary in the time period that you have identified, which is this fiscal year.

Senator Stewart: Thank you, Mr. Chairman.

The Chairman: Mr. Clark has been here for an hour and a half, and if we do not have any more questions for him perhaps he could leave.

Senator Olson: I have several questions.

Senator Cools: So do I.

The Chairman: Senator Olson?

Senator Olson: Thank you, Mr. Chairman. In your opening remarks, Mr. Clark, you said that the war started 166 days ago when the invasion of Kuwait took place. Of course, since then, Canada has taken up some positions with military force. Does that mean that there is a state of war between Canada and Iraq now?

Mr. Clark: It means there is a state of war, as we regard it, between Iraq and Kuwait, which is a breach of the international peace which Canada wants to maintain, and Canada has been active through the Security Council resolutions in trying to re-establish that state of peace.

Senator Olson: What I am trying to get at, though, is the relationship to and the compliance with the laws of Canada, and particularly those laws dealing with the commitment by the Government of Canada being in a state of war with any country. It does not matter whether it is Iraq or wherever.

Mr. Clark: We are in the Gulf in support of Security Council resolutions that were passed as a result of an act of war by Iraq against Kuwait. If you have a specific question regarding the specific Canadian activity and the legal authority, I would try to deal with it, senator.

Senator Olson: I can deal with it on the basis of what has been said. The Chief of the Defence Staff has just said that he

[Traduction]

Le sénateur Cools: Sénateur Stewart, avant que vous ne continuiez, puis-je poser une question supplémentaire?

Le sénateur Stewart: Peut-être pourriez-vous me laisser finir, et vous pourrez ensuite lancer un nouveau sujet si vous le voulez. Nous sommes saisis, monsieur le président, d'une demande de fonds supplémentaires. Il s'agit d'une somme définie. Les circonstances ont évolué depuis que ce budget a été préparé par le gouvernement. Si ce projet de loi devait être adopté, comme nous pensons tous qu'il le sera, la position financière du gouvernement lui permettrait-elle de poursuivre la guerre, puisque nous serons en guerre, jusqu'à ce que le dernier budget supplémentaire soit présenté à l'époque où il l'est normalement, c'est-à-dire vers la première semaine de mars?

L'honorable Bill McKnight, c.p., ministre de la Défense nationale: Monsieur le président, j'aimerais répondre, si je puis le faire sans sembler présomptueux. Mais avant, veuillez m'excuser de n'avoir pas pu venir au même moment que mon collègue, M. Clark, mais je suis sûr que vous n'avez pas eu de mal à trouver des questions appropriées à lui poser.

Le budget supplémentaire qu'a demandé mon ministère, et que vous examinez, sénateur, permettrait au Canada d'entreprendre les activités nécessaires pendant la période que vous avez identifiée, c'est-à-dire pendant cet exercice financier.

Le sénateur Stewart: Merci, monsieur le président.

Le président: M. Clark est ici depuis une heure et demie et, si nous n'avons plus de questions à lui poser, il pourrait peut-être partir.

Le sénateur Olson: J'en ai plusieurs.

Le sénateur Cools: Moi aussi.

Le président: Sénateur Olson?

Le sénateur Olson: Je vous remercie, monsieur le président. Dans vos observations liminaires, monsieur Clark, vous avez dit que la guerre avait vraiment commencé il y a 166 jours, au moment où l'invasion du Koweït a eu lieu. Depuis lors, les forces militaires du Canada occupent certaines positions. Est-ce que cela signifie que le Canada et l'Irak sont maintenant en guerre?

M. Clark: Cela signifie, selon nous, que l'Irak et le Koweït sont en guerre, ce qui signifie une rupture de la paix internationale que le Canada voudrait maintenir, et par le biais des résolutions du Conseil de sécurité, le Canada s'est activé à essayer de rétablir la paix.

Le sénateur Olson: J'essaie de voir où nous en sommes par rapport à notre respect des lois du Canada, et surtout de celles qui traitent de l'engagement du gouvernement du Canada quand il s'agit d'être en guerre avec un autre pays, quel qu'il soit. Peu importe s'il s'agit de l'Irak ou d'un autre pays.

M. Clark: Nous sommes présents dans la Golfe parce que nous appuyons certaines résolutions du Conseil de sécurité qui ont été adoptées suite à un acte de guerre de l'Irak contre le Koweït. Si vous avez une question précise portant sur les activités canadiennes en tant que telles et sur l'autorité juridique, j'essayerai d'y répondre, sénateur.

Le sénateur Olson: Je ne peux traiter du sujet qu'à la lumière de ce qui a été dit. Le chef d'état-major de la défense

[Text]

believes he is authorized to order the Canadian forces to get involved in doing whatever is necessary, including firing on whomever in the defence of the coalition forces, whether they are land, sea or whatever. He just said that a few minutes ago. Does that mean that Canada has entered this area and that we are in a state of war now? If so, the question that you can certainly anticipate is: When did Parliament give you authority to enter a state of war?

Mr. Clark: I have two quick responses, in the interests of brevity. I think that your statement left implications a little broader than those of the Chief of the Defence Staff. He indicated that there was authority with Canadian forces to defend themselves if there was an attack.

Senator Olson: That is not the term he used. He mentioned the whole coalition.

Mr. Clark: Yes. Secondly, as you will know, respecting the rules and traditions of Parliament, including traditions that were followed in earlier conflicts in which Canada has been engaged, the authority is an executive authority which rests with the ministry. That was in answer to your hypothetical question.

Senator Olson: It is not so hypothetical. I would have to say I was surprised to learn after entering this committee room that, under certain interpretations, and particularly the authority that the Chief of the Defence Staff believes that he has, we are already in a state of war. We are prepared to do all things and such things as are necessary to defend our position, not only ours but that of the rest of the coalition, on land and sea in the gulf area. I want to know when Parliament gave you that authority, or when did you go to Parliament seeking authority for what you had already done?

Mr. Clark: Once again, to be technical about this, the right to make decisions and commitments of that kind, in our system, rests with the ministry. I think you are seizing upon an interpretation of a response by the Chief of the Defence Staff to suggest a state of war. I have made it clear that what has happened is that there has been an act of war by Iraq against Kuwait, an act of which you disapprove, as I do, and which the Government of Canada and I think the people of Canada want to have stopped, and regarding which the United Nations Security Council has pronounced itself on 12 occasions. Canada is there in support of those resolutions, and Canada is there, naturally, to defend Canadian interests if they are attacked. I think that is what the Chief of the Defence Staff was saying. I am not sure where we are led by attempting to put a more dramatic connotation on it.

Senator Olson: I am not trying to put anything dramatic on it at all. I am trying to find out whether you complied with Canadian law, that is all. You have said that you have.

Mr. Clark: Yes, we have.

Senator Olson: I don't know of any time or any place that you went to Parliament seeking authority to be in a state of

[Traduction]

vient de dire qu'il croit avoir reçu l'autorisation de donner l'ordre aux Forces canadiennes de faire tout ce qui semble nécessaire, y compris le fait d'ouvrir le feu sur quiconque s'attaquera aux forces de la coalition, qu'il s'agisse d'armées de terre, de la marine, ou autres. Il vient de dire cela il y a quelques minutes. Est-ce que cela signifie que le Canada s'est engagé et que nous sommes maintenant en guerre? Dans l'affirmative, la question que vous anticipez très certainement est la suivante: quand le Parlement vous a-t-il donné l'autorisation de déclarer la guerre?

M. Clark: J'aurais deux brèves réponses. Je pense que vous êtes allé plus loin dans vos observations que le chef d'état-major. Il a dit que les Forces canadiennes étaient autorisées à se défendre si elles étaient attaquées.

Le sénateur Olson: Ce ne sont pas les termes qu'il a utilisés. Il a parlé de toute la coalition.

M. Clark: Oui. Deuxièmement, comme vous le savez sans doute, selon les règles et la tradition du Parlement, et ces traditions ont d'ailleurs été respectées quand le Canada a participé à d'autres conflits dans le passé, l'autorité est une autorité exécutive que détient le ministère. C'était en réponse à votre question hypothétique.

Le sénateur Olson: Elle n'est pas si hypothétique que cela. Je dois dire que j'ai été étonné d'apprendre dans cette salle de comité que selon certaines interprétations, et surtout à la lumière de l'autorité que croit détenir le chef d'état-major de la défense, nous sommes déjà en guerre. Nous sommes disposés à prendre toutes les mesures nécessaires pour défendre non seulement notre propre position, mais aussi celle du reste de la coalition, sur terre et en mer dans la région du golfe. Je voudrais savoir quand le Parlement vous a donné cette autorisation, ou quand vous êtes allé demander au Parlement d'autoriser ce que vous aviez déjà fait?

M. Clark: Encore une fois, pour en revenir aux procédures et structures pertinentes, dans notre système, le droit de prendre des décisions et des engagements de cet ordre appartient au ministère. Je pense que vous essayez d'interpréter une réponse du chef d'état-major de façon à pouvoir dire que nous sommes en état de guerre. J'ai pourtant expliqué clairement que ce qui s'est produit, c'est que l'Irak a perpétré un acte de guerre contre le Koweït, un acte que vous condamnez, comme moi, et que le gouvernement du Canada, tout comme le peuple du Canada, je pense, veut faire cesser, et au sujet duquel le Conseil de sécurité de l'ONU s'est prononcé à 12 reprises. Le Canada est dans le golfe pour appuyer ces résolutions, et il est là, naturellement, pour défendre ses intérêts s'ils sont attaqués. Je pense que c'est là ce que disait le chef d'état-major de la défense. Je ne vois pas très bien en quoi cela nous avance d'essayer d'interpréter les choses d'une façon plus dramatique.

Le sénateur Olson: Je n'essaie pas du tout d'interpréter les choses d'une façon dramatique. Ce que je veux savoir, c'est si vous avez respecté les lois canadiennes. Vous avez dit que oui.

M. Clark: Oui, nous les avons respectées.

Le sénateur Olson: Je ne sais pas quand ni où vous avez demandé au Parlement l'autorisation de déclarer la guerre à

[Text]

war with Iraq, yet in the interpretation put on it we are in that state. Does the answer you gave a few minutes ago stand as an explanation for the situation we are now in?

Mr. McKnight: Mr. Chairman, may I clarify when we did seek authority, as Senator Olson has asked. On September 15, 1990, the government, under the appropriate section of the National Defence Act, Section 31(1)(b), went to the Parliament. Part of the Privy Council Note that was laid in front of Parliament states:

Whereas it is advisable for Canada to participate in any action pursuant to Resolution 661 and 665, and take such other actions as may be appropriate under the Charter of the United Nations, therefore, His Excellency, the Governor General in Council, on the recommendation of the Minister of National Defence, pursuant to Section 31(1)(b) of the National Defence Act, is pleased hereby to place on active service beyond Canada those officers and non-commissioned members of the regular force of the Canadian forces, and the officers and non-commissioned members of the reserve force of Canada who are part of or serve in immediate support of the multinational military effort in and around the Arabian Peninsula.

Senator Olson: I accept that, Mr. Chairman. I knew that had been done. But that section of the National Defence Act only requires you to put before Parliament the fact that you have authorized forces to go beyond Canada. That is all that does. That does not give you the authority to go to war.

I believe there is also another section of the National Defence Act that requires you to at least ask Parliament if you want to go to war.

I am not objecting to all that. Indeed, I agree with most of what the Secretary of State for External Affairs has said regarding the reasons. I just want to clear up the legality. Why did you not ask Parliament if, as the Chief of the Defence Staff has said, he considers himself to have all of the authority he needs to defend and do whatever is necessary for the whole coalition, on land or on sea?

Mr. Clark: I think what may be at issue, honourable senators, is a dispute about what is meant by the phrase "a state of war."

Senator Olson: Yes.

Mr. Clark: The situation with respect to Canada and Iraq, as we speak, is that there has been what we regard as an aggressive act of war by Iraq against its neighbour that has disturbed the peace of the world. The United Nations has acted in response to that situation to move back towards the *status quo ante*. It has passed certain resolutions which Canada is supporting. I think that language with respect to a state of war may be misleading in this case.

With respect to authorities, the authority cited by my colleague, the Minister of National Defence, is, by our clear

[Traduction]

l'Irak, et pourtant, c'est là que nous en sommes aujourd'hui, il me semble. La réponse que vous nous avez donnée il y a quelques minutes sert-elle d'explication à la situation dans laquelle nous nous trouvons maintenant?

M. McKnight: Monsieur le président, puis-je donner des précisions sur le moment où cela s'est fait, comme le demande le sénateur Olson. Le 15 septembre 1990, le gouvernement a avisé le Parlement, en vertu de la disposition pertinente de la Loi sur la défense nationale, c'est-à-dire l'alinéa 31(1)b). La note du Conseil privé déposée devant le Parlement se lit en partie comme suit:

Attendu qu'il paraît opportun au Canada de participer à toutes actions prises en vertu des résolutions 661 et 665 et de prendre toutes actions qui peuvent servir et indiquer conformément à la Charte des Nations-Unies, À ces causes, sur avis conforme du ministre de la Défense nationale et en vertu de l'alinéa 31(1)b) de la Loi sur la défense nationale, il plaît à Son Excellence, le Gouverneur général en conseil de mettre en service actif à l'étranger les militaires suivants qui font partie de l'effort militaire multinational dans la Péninsule arabe et ses environs ou qui lui servent de soutien immédiat: a) les officiers et les militaires du rang de la Force régulière des Forces canadiennes; et b) les officiers et les militaires du rang de la Force de réserve des Forces canadiennes.

Le sénateur Olson: D'accord, monsieur le président. Je savais que cela avait été fait. Mais cette disposition de la Loi sur la défense nationale vous oblige seulement à avertir le Parlement du fait que vous avez autorisé l'envoi de troupes à l'extérieur du Canada. C'est tout ce qu'elle prévoit. Cela ne vous autorise pas à déclarer la guerre.

Il me semble qu'il existe une autre disposition de la Loi sur la défense nationale qui vous oblige au moins à demander au Parlement l'autorisation d'entrer en guerre.

Je n'ai pas d'objection à tous ce qui a été dit. En fait, je suis d'accord avec la plupart des raisons qu'a invoquées le secrétaire d'État aux Affaires extérieures. Je voulais simplement m'assurer que la loi avait été respectée. Pourquoi ne vous êtes-vous pas adressé au Parlement si, comme l'affirme le chef d'état-major de la Défense, il a les pleins pouvoirs pour défendre l'ensemble de la coalition et pour faire tout ce qui est nécessaire à cette fin, sur mer ou sur terre?

M. Clark: Le problème, honorables sénateurs, c'est que la signification de l'expression «état de guerre» ne semble pas claire.

Le sénateur Olson: Oui.

M. Clark: Le Canada considère que l'agression perpétrée par l'Irak contre son voisin constitue un acte de guerre, qui a bouleversé la paix mondiale. Les Nations Unies ont réagi à cette situation en demandant un retour au *statu quo ante*; elles ont adopté diverses résolutions en ce sens, que le Canada appuie. Selon moi, il n'est donc pas tout à fait juste de parler d'état de guerre.

En ce qui concerne les textes qui nous autorisent à agir comme nous le faisons, la disposition qu'a mentionnée mon col-

[Text]

understanding, the only authority that is required by the Government of Canada with regard to matters of this kind.

There is also, we believe, a commonsense obligation to try to have active consultation with Parliament, and hopefully to hear proposals from others in Parliament, and that will commence tomorrow when the House of Commons debate a motion standing in my name.

Senator Olson: Do you have any precedent for this procedure, this process, Mr. Clark? What about the Second World War or the Korean War?

Mr. Clark: I would have to check on this, but Korea is likely the—

Senator Olson: There was a United Nations command structure set up then.

Mr. Clark: You are now returning to an earlier issue respecting the command structure.

Senator Olson: No, I am not. I am sincerely trying to find out why we have not, in my opinion, obeyed the Canadian law under the National Defence Act. That is the problem. We know, for example, that you sent ships off long before Parliament was even in session and stopped them in Malta, or wherever, so that you could comply with the law. Now the situation is more serious, because Canadian forces are not only being asked to enforce sanctions but will likely be involved in a heavy-duty shooting war. And they are in these with the same or no further authority that I know of that Parliament has given them.

Mr. McKnight: Mr. Chairman, to refresh memories about the Korean War and how things developed then, what took place then is probably the most relevant precedent at this time.

Parliament was in session when North Korea invaded South Korea and the first Security Council Resolution was passed. There was a debate in Parliament, and that debate was in the context of a debate on the Estimates. There was no parliamentary motion to approve any action by Canada. On the very day Parliament adjourned, June 30, 1950, the government of the day made a decision to dispatch three ships—I think this is important in light of what was just said—and put them at a point only in the western Pacific where they could be ready if assistance were required.

The decisions to make those three ships available to the United Nations Command and to send an RCAF squadron and to raise a brigade of special forces for service in Korea were taken while Parliament was not in session during the month of July.

[Traduction]

lègue, le ministre de la Défense nationale, est très clairement, d'après nous, la seule autorisation dont a besoin le gouvernement du Canada pour prendre des décisions de ce genre.

Il est bien sûr obligé également, d'après nous, d'essayer de consulter le Parlement et d'entendre si possible les propositions d'autres membres du Parlement; c'est une question de bon sens, et nous entreprendrons ce débat demain, quant la Chambre des communes discutera d'une motion présentée en mon nom.

Le sénateur Olson: Y a-t-il des précédents en ce qui concerne cette façon de procéder, Monsieur Clark? Comment cela s'est-il passé, au moment de la Seconde Guerre mondiale ou de la guerre de Corée?

M. Clark: Il faudrait que je vérifie, mais le cas de la Corée est probablement—

Le sénateur Olson: Il y a eu à ce moment-là une structure de commandement qui a été mise sur pied par les Nations Unies.

M. Clark: Vous en revenez à une question dont nous avons discuté plus tôt au sujet de la structure de commandement.

Le sénateur Olson: Non. Je veux seulement essayer de savoir pourquoi nous n'avons pas, à mon avis, respecté les lois canadiennes, et en particulier la Loi sur la défense nationale. C'est là le problème. Nous savons par exemple que vous avez envoyé des navires bien avant que le Parlement siège et que vous les avez fait arrêter à Malte, ou quelque chose comme ça, pour pouvoir vous conformer à la loi canadienne. Mais la situation est maintenant plus grave parce que les troupes canadiennes n'ont plus seulement à appliquer des sanctions, mais qu'elles risquent fort de participer à une guerre ouverte très dure. Et pourtant, les troupes canadiennes sont là-bas avec les mêmes autorisations ni plus ni moins que celles accordées par le Parlement.

M. McKnight: Monsieur le président, pour nous rafraîchir la mémoire, je pense que ce qui s'est passé au moment de la guerre de Corée, et la façon dont les choses ont alors évolué, constitue à l'heure actuelle un précédent des plus pertinents.

Le Parlement siégeait au moment où la Corée du Nord a envahi la Corée du Sud et où la première résolution du Conseil de sécurité a été adoptée. Il y a eu au Parlement un débat à ce sujet, dans le cadre de délibérations sur les prévisions budgétaires. Mais le Parlement n'a été saisi d'aucune motion visant à approuver une quelconque participation du Canada au conflit. Le jour même de l'ajournement, c'est-à-dire le 30 juin 1950, le gouvernement de l'époque a pris la décision d'envoyer trois navires dans la région. Je pense que cet élément est important, compte tenu de ce que nous venons de dire et du fait qu'il place ces navires dans le Pacifique Ouest de façon à ce qu'il puisse être prêt à aider, le cas échéant, les troupes déjà sur place.

Cette décision de mettre trois navires à la disposition du commandement des Nations Unies, d'envoyer un escadron de l'Aviation royale du Canada et de constituer une brigade de troupes spéciales devant servir en Corée a été prise au moins de juillet, au moment où le Parlement ne siégeait pas.

[Text]

Parliament resumed with a Speech from the Throne on August 29. The vote on that Speech from the Throne included approval of the government's actions, but it was only the second piece of legislation that was approved when Parliament was recalled at that time. The first bill was to order striking railway workers back to work.

Senator Stewart: Mr. Chairman, I have a question directly related to what Mr. McKnight has just said, if I may.

What you just recounted took place in the summer of 1950. When was the section of the National Defence Act to which you made reference earlier put into that act?

Senator Olson: It has been completely revised since then.

Mr. McKnight: I have been advised that that section was relevant in 1950, and it is also—and I will ask the CDS for assistance, relevant to the placing on active service of Canadian forces. Canadian forces, in fact, have been on active service since they were placed on active service in 1950 for the Korean War. They were never withdrawn from active service, to the best of my knowledge.

Senator Olson: Are you using that as authority for what you are doing now?

Senator Stewart: So you are saying that the section to which you have referred was in the act in 1950 and was not added subsequently.

Mr. McKnight: I am saying, to the best of my knowledge, senator, that the placing of active service had the same impact and had the same effect in 1950 as it does today. I was not here when the revision of the act took place, but there may be members who were. The authority to place on active service has not, to my knowledge, changed since that time.

Senator Bonnell: While the minister is still talking about the Korean situation, I understood that the Korean War, as he called it, was really a United Nations peacekeeping force that Canada was involved in at that time. We never declared war and we never had an armistice. In fact, the soldiers who fought in that war never received any medals or anything else to say they were ever there. I understand they are now to get pensions. Was that not a peacekeeping force rather than a war and was it not under the United Nations rather than a coalition of countries?

Mr. McKnight: I can answer the first part, if I could, and I would ask the CDS, who, among his other many abilities, is very able to discuss Canadian honours.

To my mind the Korean War has never been referred to as peacekeeping. At times it has been referred to as peacemaking,

[Traduction]

La rentrée parlementaire a été marquée par un discours du Trône, le 29 août. Le vote sur ce discours du Trône portait notamment sur l'approbation des décisions prises par le gouvernement, mais ce projet de loi n'était pas le premier à avoir été approuvé lorsque le Parlement a été rappelé. Le premier projet de loi visait à ordonner le retour au travail de grévistes de chemins de fer.

Le sénateur Stewart: Monsieur le président, si vous me le permettez, je voudrais poser une question qui se rapporte directement à ce que M. McKnight vient de dire.

Vous nous avez rappelé ce qui s'est passé au cours de l'été 1950. Mais j'aimerais savoir quand l'article de la Loi sur la défense nationale dont vous nous avez parlé tout à l'heure a été inclus dans cette loi?

Le sénateur Olson: Il a été complètement révisé depuis lors.

M. McKnight: On m'a dit que cet article s'appliquait déjà en 1950 et qu'il est toujours pertinent en ce qui concerne la mise en service actif des Forces armées canadiennes; le chef d'état-major pourra vous le confirmer. En fait, les Forces armées canadiennes sont en service actif depuis le début de la guerre de Corée en 1950. Elles n'ont jamais été retirées du service actif, à ma connaissance.

Le sénateur Olson: Et cela justifie vos décisions actuelles?

Le sénateur Stewart: Vous dites donc que l'article dont vous avez parlé se trouvait déjà dans la loi en 1950 et qu'il n'a pas été ajouté par la suite.

M. McKnight: Ce que je dis, sénateur, c'est qu'à ma connaissance, la mise en service actif a eu en 1950 les mêmes conséquences qu'elle a aujourd'hui. Je n'étais pas ici quand la loi a été révisée, mais il y a peut-être des membres du comité qui y étaient. Les dispositions sur le pouvoir de mettre les troupes en service actif n'ont pas été modifiées depuis, à ce que je sache.

Le sénateur Bonnell: Le ministre parle de la situation en Corée. Mais si je me souviens bien, la guerre de Corée, comme il l'a appelée, était en fait une opération de maintien de la paix des Nations Unies, à laquelle le Canada a participé. Nous n'avons jamais déclaré la guerre, ni signé d'armistice. En fait, les soldats qui ont combattu dans cette guerre n'ont jamais reçu de médaille ou quoi que ce soit d'autre pour souligner leur participation à ce conflit. On m'a dit qu'ils allaient maintenant obtenir une pension. Est-ce qu'il ne s'agissait pas d'une opération de maintien de la paix plutôt que d'une guerre, et d'une force placée sous l'égide des Nations-Unies plutôt que d'une coalition de pays?

M. McKnight: Je pourrais répondre à la première partie de votre question, dans la mesure de mes moyens, et je vais demander ensuite au chef d'état-major de vous parler des distinctions honorifiques remises par le Canada, puisque cela fait notamment partie de ses nombreuses compétences.

À mon avis, la Guerre de Corée n'a jamais été une opération de maintien de la paix. On a parfois parlé d'un effort pour

[Text]

and that is what we would hope all conflicts are, that of making peace.

As to the honours that Canadian men and women who served received—I believe some 25,000 served over the period of the war—I will let the CDS enunciate what declarations and honours were awarded.

General de Chastelain: Mr. Chairman, perhaps I could make two points. First, the expression “peacekeeping force” came into being in 1956—

Senator Bonnell: Did you say “peacekeeping force” again?

General de Chastelain: I said peacekeeping force, Mr. Chairman. It first came into existence in 1956 when Mr. Lester Pearson suggested the raising of such a force after the Suez crisis and for which he was awarded the Nobel Peace Prize and called the Father of UN Peacekeeping. The operation that occurred in Korea between 1950 and 1953 and which subsequently wound down as a UN effort in 1955 was considered—at least between the period of 1950 and 1953—a war. It was under UN command. The first commander was General MacArthur.

There were two campaign medals awarded for service in that campaign. Those who were there joined during the period that was officially considered a war between 1950 and 1953. They were all awarded a UN medal with blue and white colours on it. They were also awarded a Commonwealth medal, which the countries of the Commonwealth that took part in that operation considered appropriate. After the armistice in 1953, the force continued to be in existence for another two years. Those troops that took part in that portion, which was essentially monitoring the ceasefire until the force ended in 1955, received only the UN medal itself. They did not receive the Commonwealth medal. But all Canadian forces personnel or, in those days, Canadian army, navy and air force personnel who took part in that campaign, received a UN medal or a Commonwealth medal or both.

Mr. Clark: Mr. Chairman, you were showing a heartening inclination to let me leave a while ago. I do not want to leave precipitately; but if there are questions that could be directed to me, and if it would be agreeable to senators, I would like to get away at 9 o'clock.

The Chairman: Agreed.

Senator Bonnell: I heard you say “when the armistice was signed”. I thought an armistice has yet to be signed between North and South Korea.

General de Chastelain: There was a ceasefire.

Senator Bonnell: There has been no armistice yet.

[Traduction]

ramener la paix, et c'est d'ailleurs ce qui devrait se produire dans tous les conflits.

En ce qui concerne les distinctions honorifiques qu'ont reçu les Canadiens et les Canadiennes qui ont participé à ce conflit—je pense qu'il y en a eu environ 25 000 pour toute la durée de la guerre—je vais laisser le chef d'état-major vous donner des précisions à ce sujet.

Le général de Chastelain: Monsieur le président, j'aimerais faire deux remarques. Premièrement, l'expression «force de maintien de la paix» a été inventée en 1956...

Le sénateur Bonnell: Avez-vous parlé de «force de maintien de la paix»?

Le général de Chastelain: Effectivement, j'ai dit «force de maintien de la paix», monsieur le président. Ce genre de force a été mise sur pied pour la première fois en 1956, au moment où M. Lester Pearson en a suggéré la création après la crise de Suez; cette initiative lui a d'ailleurs valu le Prix Nobel de la paix et le surnom de «Père des opérations de maintien de la paix des Nations Unies». Ce qui s'est passé en Corée entre 1950 et 1953, et par la suite, en vertu d'un effort des Nations Unies jusqu'en 1955, est considéré, du moins pour la période allant de 1950 à 1953, comme une guerre. Elle a été menée sous les auspices des Nations Unies, et, au début, sous le commandement général du général MacArthur.

Les soldats qui ont servi dans cette campagne ont reçu deux médailles commémoratives. Tous ceux qui sont allés là-bas sont arrivés pendant la période où il s'agissait officiellement d'une guerre, c'est-à-dire entre 1950 et 1953. Ils ont tous reçu une médaille bleue et blanche des Nations Unies. On leur a également accordé une médaille du Commonwealth, ce qui a été jugé approprié par les pays du Commonwealth qui ont participé aux opérations. Après l'armistice de 1953, la force de maintien de la paix a continué d'exister pendant deux ans de plus. Les troupes qui ont participé à cette partie des opérations et qui étaient chargées essentiellement de surveiller l'application du cessez-le-feu jusqu'à leur retrait, en 1955, n'ont reçu que la médaille des Nations Unies, et non la médaille du Commonwealth. Mais tous les membres des Forces armées canadiennes qui ont participé à cette campagne, ou plutôt les membres de ce qu'on appelait alors l'Armée, la Marine et l'Aviation canadiennes, ont reçu une médaille des Nations Unies, une médaille du Commonwealth ou les deux.

M. Clark: Monsieur le président, vous sembliez tout à fait prêt à me laisser partir il y a un moment, ce qui ferait bien mon affaire. Je ne voudrais pas vous quitter précipitamment, mais si les membres du comité ont des questions pour moi, et si cela convient aux honorables sénateurs, j'aimerais bien pouvoir partir à 9 heures.

Le président: D'accord.

Le sénateur Bonnell: Vous avez dit: «quand l'armistice a été signée». Il me semblait qu'il n'y avait pas encore eu d'armistice entre la Corée du Nord et la Corée du Sud.

Le général de Chastelain: Il s'agissait d'un cessez-le-feu.

Le sénateur Bonnell: Il n'y pas encore eu d'armistice.

[Text]

General de Chastelain: Action stopped in 1953. UN troops remained until 1955. After that it became an armistice commission on the dividing line of Panmunjom to determine whether the line would remain. It has been that way since. But no medals have been given to UN personnel in that theatre since 1955.

Senator Bonnell: I was up to the 38th parallel and saw the line. When I talked to the Koreans, they told me that no armistice had been signed as yet. You talked about the armistice that was signed.

General de Chastelain: Perhaps I used the wrong word. I meant to say the ceasefire.

Senator Bonnell: I understand there are medals from the United Nations, but the Government of Canada has yet to give those who fought a medal, other than a little pin given out by the Department of Veterans Affairs. As far as the Department of National Defence is concerned, the troops were not recognized with any Canadian medal for being in a war. It was a peacekeeping force.

General de Chastelain: Mr. Chairman, the Government of Canada, along with the Government of the United Kingdom, Australia, New Zealand and, I believe, India, all of which had forces in that particular campaign, agreed that they would use the same ribbon but, in our case, a Canadian medal for those personnel who had been involved in the campaign between 1950 and 1953. The ribbon has equal lines of yellow and blue, and the medal itself is distinctively Canadian.

Senator Bonnell: So there is a Canadian medal for those soldiers who fought in that peacekeeping war.

General de Chastelain: With a Commonwealth ribbon, Mr. Chairman, a Canadian medal.

Senator Bonnell: But no Canadian medal as such. It is a Commonwealth medal.

General de Chastelain: I do not have one because unfortunately I was not there, Mr. Chairman. I was two years too young. I cannot describe exactly what is on the medal, but it was a Canadian medal.

Senator Bonnell: I would like to see one of those. Is there one in the Archives?

General de Chastelain: Indeed, and one or two members of the forces who wear them are still serving.

Mr. Clark: I tell you what I might do. On some slow day in a Commonwealth meeting I will see if we can have them tear the Commonwealth ribbon off the Canadian medal.

[Traduction]

Le général de Chastelain: Les hostilités ont cessé en 1953, et les troupes des Nations Unies sont restées jusqu'en 1955, après quoi une commission d'armistice a été créée sur la frontière, à Panmunjom, pour déterminer où la frontière serait fixée. Rien n'a changé depuis. Mais aucune médaille n'a été accordée au personnel des Nations Unies qui se trouve sur ce théâtre d'opération depuis 1955.

Le sénateur Bonnell: Je suis allé sur le 38^e parallèle et j'ai vu la frontière. Et quand j'ai parlé aux Coréens, ils m'ont dit qu'aucun armistice n'avait encore été signé. Vous avez pourtant parlé de la signature de l'armistice.

Le général de Chastelain: Je me suis peut-être mal exprimé. Je voulais plutôt parler du cessez-le-feu.

Le sénateur Bonnell: Il y a certes eu des médailles des Nations Unies, mais le gouvernement du Canada n'a pas encore accordé de médailles aux soldats qui ont combattu là-bas, à part une petite épinglette distribuée par le ministère des Affaires des anciens combattants. Mais le ministère de la Défense nationale ne leur a accordé aucune médaille canadienne en reconnaissance de leur participation à cette guerre, puisqu'il s'agissait censément d'une force de maintien de la paix.

Le général de Chastelain: Monsieur le président, le gouvernement du Canada, tout comme ceux du Royaume-Uni, de l'Australie, de la Nouvelle-Zélande et, je pense, de l'Inde, pays qui avaient tous envoyé des troupes pour participer à cette campagne, se sont entendus pour utiliser le même ruban, accompagné toutefois d'une médaille distincte, c'est-à-dire canadienne, dans notre cas, pour les soldats qui avaient participé à la campagne entre 1950 et 1953. Le ruban porte des lignes jaunes et bleues d'égale largeur, et la médaille elle-même est tout à fait canadienne.

Le sénateur Bonnell: Donc, les soldats qui ont combattu dans cette guerre, pour maintenir la paix, ont reçu une médaille canadienne.

Le général de Chastelain: Avec un ruban du Commonwealth, monsieur le président, mais il s'agissait bel et bien d'une médaille canadienne.

Le sénateur Bonnell: Mais ce n'était pas vraiment d'une médaille canadienne; c'était une médaille du Commonwealth.

Le général de Chastelain: Je n'en ai pas parce que je n'étais malheureusement pas là, monsieur le président. J'étais trop jeune de deux ans. Je ne pourrais pas vous décrire exactement ce qui se trouve sur cette médaille, mais c'est une médaille canadienne.

Le sénateur Bonnell: J'aimerais bien en voir une. Est-ce qu'il y en a une aux Archives?

Le général de Chastelain: Bien sûr, et il y a un ou deux récipiendaires de cette médaille qui sont encore en service.

M. Clark: Je vais vous dire ce que je pourrais faire. Un jour que nous n'aurons pas grand-chose à faire, au cours d'une rencontre du Commonwealth, je vais voir si nous pourrions obtenir que le ruban du Commonwealth soit détaché de la médaille canadienne.

[Text]

Senator Bonnell: We do not need to do that. We just need to know that the Department of National Defence has given a ribbon to those Canadian soldiers who were prepared to go over there and give their lives for peacekeeping in that Korean War, as you call it.

I have a question for Mr. Clark before he leaves. He told us a good story about the United Nations, which I agree with. I agree we should uphold the United Nations. I agree it should be a peacekeeping organization. I agree with the fact that it imposed sanctions in the Gulf when Iraq invaded Kuwait. I support the Government of Canada in pushing Resolution 678. But is the Government of Canada, and the Minister of State, prepared to give the same support to get another resolution to the United Nations with respect to the Russians invading Lithuania and taking over that state?

Mr. Clark: I think everyone here deeply regrets what has happened in Lithuania because of the terrible loss of life, the evidence of brutality and of the threat that would undermine either the momentum for reform within the Soviet Union or the support for that reform outside.

As you know, senator, I called in the Soviet ambassador on Friday before the most brutal of these recent events and expressed our grave concern about the situation at the time. Yesterday the Prime Minister wrote Mr. Gorbachev a strong letter that, among other things, made the evident point that it would be difficult for Canada to continue the kind of support for extra efforts we had been prepared to undertake if there were not some movement away from the actions we have seen in Lithuania. There have been reports that Mr. Gorbachev has denied direct responsibility. He said it was a situation in which orders were exceeded. The Prime Minister's response to that was that he has put that question quite directly in the letter, and he hoped there would be a response to him directly from Mr. Gorbachev. I do not mean to evade your question, which was whether we should try to move this matter through the Security Council. There is a veto in the Security Council by permanent members, one of whom is the Soviet Union. There is no question that even if an action of that kind were to be attempted, it would be subject to a veto.

My personal view is that it is better for us at the moment to pursue other means to persuade the Soviet Union to return to more civilized relations between the Union government and the government of the Republics, particularly the Balkans.

Senator Bonnell: That is exactly what we are trying to do with Kuwait and Iraq. We are trying to persuade Iraq to use reason and to go back home, but apparently it is not going to do that. It is still occupying Kuwait. The United Nations passed Resolution 678 recommending certain action, and the Government of Canada is very strong in support of that resolution.

[Traduction]

Le sénateur Bonnell: Ce n'est pas nécessaire. Je voulais simplement m'assurer que le ministère de la Défense nationale avait effectivement remis un ruban aux soldats canadiens qui étaient prêts à aller là-bas et à donner leur vie pour maintenir la paix au moment de la guerre de Corée, comme vous l'appellez.

Je voudrais poser une question à M. Clark avant son départ. Son exposé sur les Nations Unies était fort intéressant, et je suis d'accord avec lui. Il faut effectivement soutenir les Nations Unies, qui devraient être une organisation de maintien de la paix. Je suis d'accord avec les sanctions qu'elle a imposées dans le Golfe, au moment où l'Irak a envahi le Koweït. Il me semble que le gouvernement du Canada avait tout à fait raison d'appuyer la résolution 678. Mais j'aimerais savoir si le gouvernement du Canada et le ministre d'État sont prêts à appuyer de la même façon une autre résolution des Nations Unies qui porterait sur l'invasion de la Lituanie par les Russes?

M. Clark: Je pense que tout le monde ici regrette sincèrement ce qui s'est produit en Lituanie, à cause des nombreuses pertes de vie, des événements qui s'y sont produits et du fait que ces événements pourraient freiner les réformes déjà en cours en Union soviétique ou réduire les appuis dont jouissent ces réformes à l'extérieur du pays.

Comme vous le savez, sénateur, j'ai appelé l'ambassadeur soviétique vendredi, avant l'épisode le plus brutal de ces événements récents, et je lui ai dit à quel point la situation nous préoccupait à ce moment-là. Et hier, le premier ministre a écrit à M. Gorbatchev une lettre dans laquelle il soulignait notamment en termes très fermes qu'il serait extrêmement difficile pour le Canada, de toute évidence, de continuer à appuyer des efforts supplémentaires, comme nous étions prêts à le faire, si la situation ne changeait pas. On a dit que M. Gorbatchev avait nié toute responsabilité directe dans cette affaire, affirmant que les militaires avaient outrepassé les ordres qui leur avaient été donnés. Le premier ministre a réagi en disant qu'il avait posé cette question très ouvertement dans sa lettre et qu'il espérait que M. Gorbatchev lui répondrait aussi directement. Mais je n'ai pas l'intention d'éluder votre question, qui porte sur la possibilité de soumettre cette question au Conseil de sécurité. Les membres permanents du Conseil de sécurité, dont l'Union soviétique, ont un droit de veto. Il ne fait donc aucun doute que, même si nous tentions une manœuvre de ce genre, nous nous heurterions à ce droit de veto.

Personnellement, il me semble préférable pour le moment d'utiliser d'autres moyens pour persuader l'Union soviétique de revenir à des relations plus civilisées entre le gouvernement central et les gouvernements des républiques, particulièrement dans les pays baltes.

Le sénateur Bonnell: C'est exactement ce que nous essayons de faire dans le cas du Koweït et de l'Irak. Nous essayons de persuader l'Irak de se montrer raisonnable et de rappeler ses troupes, mais il ne semble pas que cela se fasse. L'Irak occupe encore le Koweït. Les Nations Unies ont donc adopté la résolution 678, pour recommander certaines mesures, et le gouvernement du Canada a appuyé très fermement cette résolution.

[Text]

What is the difference between Iraq going into Kuwait and Russia going into Lithuania, and perhaps Latvia, before we know it?

Mr. Clark: There are a number of differences, one of them having to do with the status of the Balkan states. But what is particularly relevant to us, senator, has to do with the degree to which this highlights the extraordinary nature of the consensus that it has been possible to find within the Security Council on this matter with regard to Iraq.

There have been a number of wars in the past and there have been a number of activities which the world condemned, but because the Cold War caused one or more of the permanent five to threaten or to exercise a veto, it was not possible for the United Nations to act in ways that established its authority.

We are now in a situation in which there have been 12 consecutive quite dramatic demonstrations of unanimity or near unanimity on the part of the United Nations. We are without question into a new era for the United Nations. While I do not think it would under any conceivable circumstances apply to the question you were raising, there are other difficult questions that have not been possible to resolve in the past by the Security Council that may be possible to resolve in the future if we maintain the momentum that we are now building, which in our judgment is another reason why we should be very careful not to move away from the support for common action of the United Nations that we have been able to develop in the case of Kuwait.

The Chairman: Senator Bonnell, I think that we should focus on the Gulf as much as possible.

Senator Bonnell: Let me ask the minister one further question. Let us suppose that sometime after midnight tomorrow some country in the coalition should invade Iraq and start the actual war. Is Canada prepared to go in to assist that country in its war against Iraq or is Canada prepared to wait until the United Nations declares a war?

Mr. Clark: I should have dealt with this earlier, but there has been a consistent misunderstanding with respect to what the United Nations does. The United Nations does not declare war. The United Nations seeks to achieve peace. The United Nations authorizes various actions that can be taken to try to repair a breach of the peace. So we are not dealing here with a question as to whether or not the United Nations will declare a state of war. It does not do that.

There is a question—and a legitimate one—as to what might happen after midnight tomorrow, which is the point in time established by the Security Council resolution. The decisions that would be taken would be taken by individual nations. If Canada took a decision, we would do so in light of circumstances at that time.

I think there was an implication that there might be an erratic action, an action by one of the 28 countries that would not have been discussed in concert with others. I think it would

[Traduction]

Mais quelle est la différence entre l'invasion du Koweït par l'Irak et l'entrée des Russes en Lituanie, et peut-être en Lettonie, avant même que nous nous en rendions compte?

M. Clark: Il y a un certain nombre de différences, et notamment le statut des républiques baltes. Mais ce qui nous semble particulièrement important, sénateur, c'est que cette situation met en lumière le caractère tout à fait exceptionnel du consensus que les pays membres du Conseil de sécurité ont réussi à établir en ce qui concerne l'Irak.

Il y a eu un certain nombre de guerres dans le passé, et un certain nombre d'activités condamnées par tous les pays du monde, mais étant donné que la guerre froide poussait toujours l'un ou l'autre des cinq membres permanents à exercer son droit de veto, ou à menacer de l'exercer, les Nations Unies n'ont jamais pu agir de façon à asseoir véritablement leur autorité.

Or, nous avons assisté à 12 reprises à des démonstrations d'unanimité ou de quasi-unanimité au sein des Nations Unies, ce qui est assez exceptionnel. Les Nations Unies s'engagent sans aucun doute dans une ère nouvelle. Même si je ne vois vraiment pas comment cela pourrait être le cas dans le domaine dont vous avez parlé, il y a d'autres questions difficiles que le Conseil de sécurité n'avait pas pu résoudre jusqu'à présent et qu'il pourra peut-être résoudre à l'avenir si nous continuons sur notre lancée; à notre avis, c'est une autre raison pour laquelle nous devrions nous garder de briser le consensus que nous avons réussi à atteindre aux Nations Unies dans le cas du Koweït.

Le président: Sénateur Bonnell, je pense que nous devrions nous concentrer dans la mesure du possible sur la situation dans le Golfe.

Le sénateur Bonnell: Permettez-moi de poser au ministre une autre question. Supposons qu'après minuit demain, un des pays de la coalition décide d'envahir l'Irak, et de déclencher ainsi véritablement les hostilités. Le Canada est-il prêt à venir en aide à ce pays, dans sa guerre contre l'Irak, ou préférera-t-il attendre que les Nations Unies déclarent elles-mêmes la guerre?

M. Clark: J'aurais dû éclaircir cette question avant; il semble que le rôle exact des Nations Unies ne soit pas très bien compris. Les Nations Unies ne déclarent pas la guerre; elles sont là pour essayer de ramener la paix. Les Nations Unies peuvent autoriser diverses mesures susceptibles de rétablir la paix. Il n'est donc pas question ici de savoir si les Nations Unies vont déclarer la guerre. Elles ne peuvent pas le faire.

On peut se demander, et c'est tout à fait légitime, ce qui pourrait se passer après minuit demain soir, qui est l'échéance établie par la résolution du Conseil de sécurité. Si des décisions doivent être prises, ce sera par chaque pays, individuellement. Donc, si le Canada prend une décision, ce sera en fonction de la situation qui règnera à ce moment-là.

Certaines personnes semblent craindre une décision isolée d'un des 28 pays, qui agirait sans en avoir discuté avec les autres. Je pense que cela serait très peu probable. S'il doit y

[Text]

be extremely unlikely for that to happen. I think that if there is to be some action taken in pursuance of Security Council Resolution 678 to enforce Security Council resolutions by other means, including force, that would be taken in some concert by more than one of the coalition members.

Our position is that there is still some time left until midnight tomorrow, that deliberately the world set forward a period of 47 days that was described in the resolution as a final opportunity for Saddam Hussein to comply with Security Council resolutions. We think that hopes have to dim as he continues to slam the door, but that that must continue to be our preoccupation and that of others.

We also have to be prudent and to give some consideration as to what Canada might do in the circumstances that prevail after midnight tomorrow, assuming Saddam Hussein continues to reject the invitation of the world that he use this period to adhere to Security Council resolutions.

Senator Bonnell: How many of the coalition members have to get involved in this war before Canada will actually involve her soldiers in the fight, before we send ground troops over?

Mr. Clark: I do not think, senator, that we would be making that decision on the basis of counting heads. As you know, 28 nations are involved in the coalition, some of them in fairly small ways, some of them in very large ways. There is no trigger number.

Senator Bonnell: We are prepared, then, to go to war sometime after midnight tomorrow if some other countries decide to go?

Mr. Clark: The point I have been trying to make is that we take seriously the commitments Canada has undertaken with regard to the Security Council. We took seriously the idea of trying to encourage the Iraqi compliance by sanctions. We continue to take that seriously. We took seriously the proposal for a cause of peace. We think it is important that we not take actions which cause Saddam Hussein on Thursday, or some other aggressor at some other time, to assume that these solemn resolutions of the United Nations are worth nothing.

Senator Bonnell: I understand that they are worth something and that they say that we can use any force that is necessary, but I just wonder how soon after the specified date, if some other countries start sending troops or air power or sea power against Iraq, Canada would go in and say, "We are with you. We are going to send you troops and bring them home in body bags."

Mr. Clark: Senator, I do not think that is an answerable question. We have a rule in our House against answering hypothetical questions. I do not know whether such a rule applies here. If one does, then I have strayed.

The Chairman: Honourable senators, we have been here for close to two hours now and I still have on my list Senators Comeau, Cools, Hastings and Sparrow. I would ask that the questions be short.

[Traduction]

avoir des mesures prises en vertu de la résolution 678 du Conseil de sécurité pour faire appliquer par d'autres moyens les résolutions du Conseil, y compris par la force, elles seront adoptées selon moi par plusieurs des membres de la coalition.

Notre position est la suivante: il reste encore du temps avant minuit demain soir et c'est délibérément que les nations du monde ont établi ce délai de 47 jours, décrit dans la résolution comme une dernière chance pour Saddam Hussein de se plier aux résolutions du Conseil de sécurité. Bien sûr, nos espoirs diminuent chaque fois qu'il claque la porte, mais cela doit continuer à être notre souci principal et celui des autres.

Nous devons également être prudents et nous demander ce que le Canada pourrait faire après minuit demain soir, en supposant que Saddam Hussein continue de rejeter l'invitation des autres pays à respecter avant cette échéance les résolutions du Conseil de sécurité.

Le sénateur Bonnell: Combien doit-il y avoir de membres de la coalition qui décident de participer à cette guerre avant que le Canada n'envoie effectivement ses troupes au combat, avant qu'il n'envoie de l'infanterie dans le Golfe?

M. Clark: Sénateur, je ne pense pas que nous prenions notre décision en nous fondant sur des chiffres. Comme vous le savez, la coalition compte 28 pays; certains y participent de façon très restreinte, et d'autres de façon très importante. Il n'y a pas de chiffre magique.

Le sénateur Bonnell: Nous sommes donc prêts à aller en guerre après minuit demain soir s'il y a d'autres pays qui décident de le faire?

M. Clark: Ce que j'essaie de vous expliquer, c'est que nous prenons très au sérieux les engagements que le Canada a pris envers le Conseil de sécurité. Nous avons pris très sérieux l'idée d'essayer d'encourager l'Irak à respecter la résolution du Conseil au moyen de sanctions. Nous continuons à prendre cela au sérieux. Si nous avons pris cette proposition au sérieux, c'est pour défendre la cause de la paix. Nous pensons qu'il est important de ne pas prendre de mesures qui permettraient à Saddam Hussein, mardi, ou à quelque autre agresseur à un autre moment, de présumer que les résolutions solennelles adoptées par les Nations Unies n'ont aucune valeur.

Le sénateur Bonnell: Je comprends bien qu'elles ont de la valeur et qu'elles nous permettent d'utiliser la force au besoin, mais je me demande simplement à quel moment après la date prévue, si d'autres pays commencent à envoyer des troupes ou à opposer leur pouvoir aérien ou militaire à celui de l'Irak, le Canada décidera de leur emboîter le pas et d'envoyer des troupes, quitte à les ramener à la maison dans des housses mortuaires.

M. Clark: Sénateur, je ne pense pas qu'il soit possible de répondre à cette question. Il est d'usage, à la Chambre, de ne pas répondre aux questions hypothétiques. Je ne sais pas s'il y a ici une règle de ce genre. Si c'est le cas, j'ai fait une erreur.

Le président: Honorables sénateurs, nous sommes ici depuis près de deux heures maintenant, et j'ai encore les noms des sénateurs Comeau, Cools, Hastings et Sparrow sur ma liste. J'aimerais donc que vos questions soient courtes.

[Text]

Senator Comeau: I will be very brief. I know that the Secretary of State has had quite a long day. Mr. Minister, when one listens to radio shows or picks up the local newspaper, one can see that many people are asking this question: Look, why could we not just have a made-in-Canada policy on this one rather than appearing as if we are dancing to George Bush's music? There is a lot of criticism out there to the effect that Canadians could have made a good show of having done something on its own this time around rather than make it appear as if we are dancing to American music. What response do you have to that?

Mr. Clark: I have learned that no matter what one does in Canada, a number of people will respond to any foreign policy initiative by saying that it is dictated by someone else. In part I think that is habit; in some cases, it may be paranoia, and I do not know the other reasons for this.

It is important to point out some of the successes. Obviously, the success Canada sought was to have Iraq respect the Security Council resolutions and we have not achieved that success, at least not so far. But there have been some Canadian successes along the way.

In August senior advisors to the President of the United States urged the President of that country to undertake what was called a surgical strike. It happened that a meeting, which had been arranged before the invasion of Kuwait by Iraq, occurred between the President and the Prime Minister at Kennebunkport. I think the Prime Minister was one of the first leaders, probably the first leader of a country respected by the United States—to very clearly advise the President that his country, Canada, would oppose and would recommend against that kind of action. That began a process, I believe, in which the United States became more prepared to work within the United Nations system rather than to work outside.

One of the developments that I think is quite important, both in this issue and with regard to American attitudes generally towards international organizations, is that if there was an age of "cowboy" diplomacy, it is over and there is now a willingness to work within international institutions, at least so long as those institutions prove effective.

I made the point in my opening remarks that two superpowers, the United States and the Soviet Union, who had previously acted with some indifference towards the United Nations, are now acting actively within it and that is all to the good. If, however, the United Nations, having received that support, proves itself incapable of following through on what it began, I think it is unrealistic to believe that we will be able to continue to cause nations, whoever they are, to act within the United Nations family rather than alone.

We have been taking a number of Canadian initiatives, most of which, in a situation in which an aggression has not been ended, have not yet worked, but they have been numerous. The most recent, as you know, was when I, on the Prime Minister's

[Traduction]

Le sénateur Comeau: Je serai très bref. Je sais bien que le secrétaire d'État a eu une longue journée. Monsieur le ministre, quand on écoute la radio ou qu'on lit les journaux locaux, on se rend compte qu'il y a bien des gens qui se posent la question suivante: pourquoi n'aurions-nous pas une politique expressément canadienne dans cette affaire plutôt d'agir comme si Georges Bush nous menait à la baguette? Il y a beaucoup de gens qui critiquent le fait que les Canadiens auraient pu se distinguer en agissant de façon indépendante plutôt que de sembler obéir au doigt à l'œil aux Américains. Que répondez-vous à cela?

M. Clark: J'ai appris que, quoi que l'on fasse au Canada, il y a toujours des gens qui répondent aux initiatives de politique extérieure en disant qu'elles sont dictées par quelqu'un d'autre. Je pense que c'est en partie par habitude et peut-être par paranoia; il y a peut-être d'autres raisons à cela, mais je ne les connais pas.

Il est important de souligner quelques-unes de nos réussites. Bien sûr, la réussite ultime que recherchait le Canada, c'est que l'Irak respecte les résolutions du Conseil de sécurité; nous n'y sommes pas arrivés, du moins jusqu'ici. Le Canada a quand même quelques réussites à son actif.

En août, les conseillers principaux du président des États-Unis lui ont suggéré de lancer ce qu'on a appelé une attaque «chirurgicale». Or, une rencontre organisée avant l'invasion du Koweït par l'Irak a réuni le président, le premier ministre à Kennebunkport. Je pense que le premier ministre a été l'un des premiers chefs d'État, sinon le premier, d'un pays respecté par les États-Unis, à avertir très clairement le président que son pays, en l'occurrence, le Canada, s'opposerait à ce genre d'opération et recommanderait qu'elle n'ait pas lieu. C'est alors, à mon avis, que les États-Unis ont commencé à se montrer davantage prêts à travailler dans le cadre des Nations Unies, plutôt qu'à l'extérieur de cette organisation.

L'un des changements qui me semble particulièrement important, tant dans la situation actuelle qu'en ce qui concerne l'attitude générale des Américains envers les organisations internationales, c'est que, si les États-Unis ont pratiqué à une certaine époque une diplomatie fondée sur l'intimidation, cette époque est bel et bien révolue, et ils sont maintenant prêts à travailler avec les institutions internationales, du moins tant que ces institutions seront efficaces.

J'ai souligné dans ma déclaration préliminaire que les deux grandes puissances, à savoir les États-Unis et l'Union soviétique, qui avaient jusqu'ici manifesté une certaine indifférence envers les Nations Unies, y participent maintenant activement, ce qui est très bien. Si toutefois les Nations Unies se révélaient incapables de mener à bien ce qu'elles ont entrepris, malgré cet appui, il serait irréaliste de croire qu'elles pourront continuer à inciter les nations, quelles qu'elles soient, à travailler de concert avec les autres membres des Nations Unies plutôt que seules.

Le Canada a pris un certain nombre d'initiatives, qui n'ont pas encore permis de mettre fin à cette agression, du moins pour le moment; elles n'en restent pas moins nombreuses. Ainsi, comme vous le savez, j'ai soumis tout récemment à M.

[Text]

behalf, took some suggestions to Mr. Perez de Cuellar before he left for his meeting in Baghdad.

Senator Comeau: It is very hard to conceive of the fact that Iraq, a country which had a population of roughly 600,000 people, now has a population of perhaps 200,000, due to refugees leaving the country. There is not much oil there. Canada is a net energy exporter and there is not that much for us to gain out of becoming involved. Why do we not just head for the hills and let someone else do it? Perhaps we will then see an improvement in the polls.

Mr. Clark: We never have headed for the hills. That is not in the Canadian tradition. Other countries have headed for the hills. It has been a bi-partisan—indeed, on most occasions a multi-partisan—characteristic of Canadian policy that we have been prepared to work actively within international organizations. Sometimes when I look at the attitudes expressed towards the GATT, I wonder if that is the case. Sometimes, as I look at things that are being said by representatives of other parties respecting the United Nations, I wonder if those parties are remaining true to their own traditions with regard to the United Nations. However, certainly our tradition has not been to cut and run. Sometimes we get accused of being boy scouts, and that is sometimes said pejoratively. However, being involved in resolving international issues is not only part of what we do well in the world it is an important element of the reason why we have respect in the world.

Senator Cools: Mr. Chairman, I have several questions for the Minister. Before I proceed, I would like General de Chastelain to be informed that I am truly impressed with his responses and that it is comforting to know that as a Canadian commander, he is carrying on in the tradition of the Canadian military, which has always been courageous.

General de Chastelain: Thank you, senator.

Senator Cools: I would recommend that, if the other two jobs were available, you might want to apply for them.

Mr. Clark: He may run for the Senate, senator.

Senator Cools: We had heard from Mr. Clark that you were interested in that job.

The Chairman: No room!

Senator Cools: My question to General de Chastelain has to do with something he said in his response to Senator Stewart. He said that Canadian forces were undertaking certain roles and may be called upon to perform other roles in the future. Since you have told us that the Canadian forces in the Persian Gulf are under the command of the Canadian military, who would be calling for you to perform these other roles? To whom were you referring?

General de Chastelain: Mr. Chairman, we might receive a request from a number of the nations of the coalition. I say

[Traduction]

Perez de Cuellar avant son départ pour Bagdad, un certain nombre de suggestions au nom du premier ministre.

Le sénateur Comeau: Il est très difficile de comprendre comment l'Irak, un pays qui comptait une population de 600 000 habitants environ, peut maintenant en compter à peu près 200 000 seulement avec le départ des réfugiés. Il n'y a pas beaucoup de pétrole pour nous là-bas. Le Canada exporte plus de ressources énergétiques qu'il n'en importe, et il n'a pas grand-chose à gagner en se mêlant de ce conflit. Pourquoi ne pas simplement nous tenir tranquilles et laisser quelqu'un d'autre s'occuper de cela? Nous aurions peut-être alors de meilleurs résultats dans les sondages.

M. Clark: Nous n'avons jamais esquivé nos responsabilités dans ce genre de situation. Ce n'est pas la tradition canadienne. Il y a d'autres pays qui l'ont fait. Mais avec l'accord des deux partis, et même dans la plupart des cas, de tous les partis, la politique canadienne a toujours été caractérisée par une volonté de travailler activement au sein des organisations internationales. Quand je constate l'attitude qu'ont aujourd'hui certaines personnes envers le GATT, je me demande parfois si c'est encore le cas. Quand j'entends ce que disent les représentants des autres partis au sujet des Nations Unies, je me demande parfois si ces partis sont restés fidèles à leur propre tradition au sujet de cette organisation. Cependant, il est certain que nous n'avons pas l'habitude de nous esquiver. On nous traite parfois de boy-scouts, ce qui est quelquefois péjoratif. Cependant, c'est non seulement un élément de notre réussite sur la scène internationale, mais également du respect dont nous jouissons dans le monde entier.

Le sénateur Cools: Monsieur le président, j'aurais plusieurs questions à poser au ministre. Avant de commencer, j'aimerais faire savoir au général de Chastelain que je suis vraiment impressionnée par ses réponses et qu'il est réconfortant de savoir que, comme commandant canadien, il maintient la tradition militaire canadienne, qui a toujours été marquée par le courage.

Le général de Chastelain: Merci, sénateur.

Le sénateur Cools: Si les deux autres postes étaient ouverts, je vous recommanderais de vous y présenter.

M. Clark: Il pourrait chercher à se faire nommer au Sénat, sénateur.

Le sénateur Cools: M. Clark nous avait laissé entendre que vous seriez intéressé par ce poste.

Le président: Il n'y a pas de place!

Le sénateur Cools: La question que je voulais poser au général de Chastelain porte sur une de ses réponses au sénateur Stewart. Il a dit que les Forces armées canadiennes assumaient certains rôles et pourraient être appelées à l'avenir à remplir d'autres rôles. Or, vous nous avez dit que les forces canadiennes envoyées dans le golfe Persique sont placées sous commandement canadien; j'aimerais donc savoir qui pourrait vous demander d'assumer ces nouveaux rôles? De qui vouliez-vous parler?

Le général de Chastelain: Monsieur le président, nous pourrions recevoir une demande de n'importe quel des pays de la

[Text]

“coalition” because there is no formal alliance. We may receive a request from DOHA, where we have our aircraft stationed, to do something specific. We may receive a request from Bahrain, from where we have our ships operating. We may receive a request from Saudi Arabia, where we have no troops at the moment. The short answer, Mr. Chairman, is from other members of the coalition.

Senator Cools: I have found in my notes your exact words and you stated, “The role they will be asked to conduct if hostilities begin”. Those were your exact words.

The Chairman: Senator Cools, if you do not have any questions for the Minister, he would like to leave now, since he has been here for two hours.

Senator Cools: I have one question which I will make very short.

Mr. Minister, you have articulated your activities and the government's activities with respect to the United Nations as being principally in defence of a new world order. You also said that the Middle East is a tinder-box. It is my understanding that the Middle East has been a tinder-box for quite some time. In fact, for many years. It is also my understanding that most prudent politicians, and Canadians in particular, have trode with some care and caution and have avoided provocation in the Middle East for many years. Some years ago, Dr. Irwin Cotler appeared before the Standing Senate Committee on Foreign Affairs. Do you know Dr. Irwin Cotler?

Mr. Clark: I do.

Senator Cools: Dr. Cotler is a professor of Law at McGill University. He is an expert in the field of human rights and civil liberties. He was Chairman of the Commission on Economic Coercion and Discrimination, and he is a past president of the Canadian Jewish Congress. In his testimony, he used some extremely enlightened words. Rather than referring to racial and tribal hostilities in the Middle East, he referred to the conflicts in the Middle East as existential conflicts. In his testimony he stated that there can be no understanding and no resolution in those areas without appreciation of inter-Arab policies and practices. He also talked about the multiple conflicts that are on the Mid-East horizon.

Senator Simard: What is your question? Are you getting there.

Senator Cools: I am coming to it.

Senator Olson: Probably a lot quicker than you used to.

Senator Cools: Dr. Cotler stated, and I quote, “In my opinion, to ignore the existential feature of a conflict, to ignore not only the belief systems but the passions and the depths with which they are held is to mistake the nature of the grievances.”

I will quote one further sentence from Dr. Cotler. He stated, “In a word, and here I am speaking empirically, there is a cul-

[Traduction]

coalition. Je dis bien «coalition» puisqu'il n'y a pas d'alliance officielle. Nous pourrions par exemple recevoir une demande de Doha où nos avions sont stationnés, au sujet d'opérations précises. Le Bahrein, où sont basés nos navires, pourrait également nous envoyer une demande, tout comme l'Arabie saoudite, où il n'y a pas de troupes canadiennes à l'heure actuelle. En bref, monsieur le président, cette demande pourrait venir des autres membres de la coalition.

Le sénateur Cools: J'ai retrouvé dans mes notes vos termes exacts; vous avez parlé «du rôle qu'on leur demandera de jouer si les hostilités sont déclenchées». Voilà exactement ce que vous avez dit.

Le président: Sénateur Cools, si vous n'avez pas de questions à poser au ministre, il aimerait bien s'en aller maintenant puisqu'il est ici depuis 2 heures.

Le sénateur Cools: J'ai une question à lui poser, et je vais être très brève.

Monsieur le ministre, vous avez décrit vos activités et celles du gouvernement sous l'égide des Nations Unies comme étant surtout destinées à défendre un nouvel ordre mondial. Vous avez dit également que le Moyen-Orient était une poudrière. D'après moi, c'est effectivement une poudrière depuis un certain temps. Depuis bien des années en fait. Il me semble également que la plupart des hommes politiques prudents, et les Canadiens en particulier, ont évité soigneusement toute provocation au Moyen-Orient depuis bien des années déjà. Il y a un certain temps, M. Irwin Cotler a comparu devant le Comité sénatorial permanent des Affaires extérieures. Vous connaissez M. Cotler?

M. Clark: Oui.

Le sénateur Cools: M. Cotler est professeur de droit à l'université McGill; il est spécialiste des droits de la personne et des libertés civiles. Il a présidé la Commission sur la coercition économique et la discrimination et a également été président du Congrès juif canadien. M. Cotler a présenté un témoignage extrêmement éclairé. Plutôt que de parler des hostilités raciales et tribales au Moyen-Orient, il a qualifié les conflits dans cette région du monde de conflits existentiels. Il a affirmé dans son témoignage qu'il était impossible de comprendre la situation dans ces régions sans connaître les politiques et les pratiques inter-arabes. Il a aussi parlé des nombreux conflits qui se dessinent à l'horizon au Moyen-Orient.

Le sénateur Simard: Quelle est votre question? Allez-vous y arriver?

Le sénateur Cools: J'y arrive.

Le sénateur Olson: Probablement beaucoup plus vite que vous en aviez l'habitude.

Le sénateur Cools: M. Cotler a dit, et je cite: «À mon avis, si l'on ignore le caractère existentiel d'un conflit, si l'on néglige non seulement les systèmes de croyances, mais aussi les passions qu'elle suscitent et la profondeur de ces passions il est impossible de comprendre la nature des dissensions entre les parties en présence.»

Je voudrais aussi vous citer une autre phrase de M. Cotler: «En un mot, et je parle ici de façon tout à fait subjective, il

[Text]

ture of political violence in the Middle East that has to be factored into any analysis."

The testimony you gave us here tonight was a superb PR job. You have made an extremely superb political statement. It has not persuaded me, and it has not convinced me at all.

My question to you is this: Mr. Minister, are you intending to inform Canadians that the war they will be going into will be one of absolute barbarism and terror? Are you intending to inform Canadians that to go into a war in this part of the world will result in terrorism and violence, and that that violence will extend to envelop this country? Do Canadians know this?

To the gentlemen sitting next to you I ask this: Are we prepared and equipped to maintain the domestic security of Canadians against the terror that is about to be unleashed? I ask you to keep in mind the political and violent culture of the Middle East.

Mr. Clark: Senator, I have a great admiration for Irwin Cotler. I have had the privilege of working with him on a number of occasions, including several relating to Soviet Jews who wanted to come to this country and who are here in large part because of his intervention and mediation. I certainly agree with those of his statements which you have quoted from his testimony. There is no question that any realistic solution to the issues in the region require an understanding of the culture.

I think that Irwin Cotler would be among the first to make the point that, in addition to whatever violence there may be in that region, there are also considerably more sophisticated and pacific cultures, some of the oldest in the world's history and some of the most productive in the world's history. He would not be part, I think—as I am sure you would not—of such a caricaturization of a region. There is a cycle of violence in various parts of the region. There have been outbursts of violence that we all want to try to contain. However, walking away from them does not make them go away.

You speak of barbarism and terror. I, like many people here, and most of the people in the House of Commons, have been spared personal involvement in war. However, I believe that barbarism and terror in some form are a part of every war. Certainly, barbarism and terror are a direct part of the recent experience of the people of Kuwait. That is one of the reasons that the world has reacted so vigorously and with such unanimity to try to stop this particular aggression, recognizing that if it is not stopped, there is the danger that that kind of aggression will spread elsewhere, if not in that region then at least in others.

You would know because you follow these issues, as do other members of the Senate committee, that whatever cycles of violence are developing in the Middle East, broadly, are not confined to that region. They exist in many parts of the world. I think one of the challenges we face, assuming we can maintain this progress toward international order, is to try to put in place some of these structures elsewhere.

[Traduction]

existe au Moyen-Orient une culture de violence politique dont il faut tenir compte dans toute analyse.»

Votre témoignage ici ce soir constitue un magnifique travail de relations publiques. Vous avez fait là une déclaration politique tout à fait superbe. Elle ne m'a pas convaincue, mais je comprends de quoi il est question.

Ce que je voudrais savoir, monsieur le ministre, c'est si vous comptez informer les Canadiens que la guerre dans laquelle ils vont s'engager sera marquée par la barbarie et la terreur la plus absolue. Comptez-vous informer les Canadiens que la guerre dans cette partie du monde engendrera des actes de terrorisme, et de la violence, et que cette violence s'étendra à notre pays? Est-ce que les Canadiens le savent?

Et je voudrais également demander à vos deux collègues si nous sommes prêts, à assurer la sécurité des Canadiens à l'intérieur de notre pays, contre la terreur qui va ainsi se déchaîner? Je vous demande de tenir compte de la culture politique extrêmement violente du Moyen-Orient.

M. Clark: Sénateur, j'ai beaucoup d'admiration pour Irwin Cotler. J'ai eu le privilège de travailler avec lui à diverses reprises, et notamment au sujet de Juifs soviétiques qui voulaient venir au Canada et qui ont réussi à émigrer ici en bonne partie grâce à son intervention et à sa médiation. Je suis tout à fait d'accord avec les déclarations que vous avez citées. Il ne fait aucun doute que toute solution réaliste au problème de la région passe par une bonne compréhension de sa culture.

Je pense qu'Irwin Cotler serait un des premiers à souligner que, parallèlement à la violence qui peut se trouver dans cette région, il y a aussi là-bas des cultures beaucoup plus avancées et plus pacifiques qui comptent parmi les plus anciennes et les plus productives de l'histoire du monde. Je suis certain qu'il ne serait pas prêt à dresser une caricature de la région, pas plus que vous, certainement. Il y a bien sûr un cycle de violence dans diverses parties de la région. Il y a eu des manifestations de violence que nous aimerions tous pouvoir contenir. Toutefois, ce n'est pas en leur tournant le dos que nous allons les faire disparaître.

Vous avez parlé de barbarie et de terreur. Personnellement, comme beaucoup de ceux qui sont ici et comme la plupart des membres de la Chambre des communes, je n'ai jamais participé à une guerre. Cependant, il me semble que toutes les guerres sont marquées par la barbarie et la terreur, sous une forme ou sous une autre. Il est certain que les habitants du Koweït en ont fait récemment l'expérience. C'est une des raisons pour lesquelles le monde a réagi si vigoureusement, et avec une telle unanimité, pour essayer de mettre fin à cette agression, puisqu'il est si évident que si les choses ne s'arrêtent pas là, il est fort possible qu'il y ait d'autres agressions ailleurs, sinon dans cette région, du moins dans d'autres.

Vous savez sûrement, puisque vous suivez la situation, comme les autres membres du comité sénatorial, que les cycles de violence qui se manifestent au Moyen-Orient sont loin d'être limités à cette région. Ils existent dans beaucoup d'autres régions du monde. Je pense qu'un des défis que nous devons relever, en supposant que nous pourrions continuer dans

[Text]

At some peril to my schedule, I would be prepared to come back at some calmer time to discuss with members of the committee initiatives that we are looking at with respect to security arrangements that might be put in place in Asia and the Pacific. We think there are important risks being run in that region where there is marked economic progress, but where there has not been a parallel progress with regard to the kinds of institutions that can lead to a more tranquil—not less dynamic but more tranquil—political culture.

Senator Cools: I appreciate what you have said. I hope that you will return to us. I would also add that this is a meeting of the National Finance Committee and the business here is to determine spending. I wanted to let you know that to my mind we are being provocative.

Mr. Clark: I believe that there has been provocation. I believe it has been by Iraq. I also believe that, if it is not answered in a civilized and ordered way by the world, there will be more provocation and there will be more cost to more people, including Canadians.

Senator Cools: I would submit that we are confronting and provoking a people who are guided by a belief system—and if I can quote their bible—which states, “Fight them and God will punish them by your hands”.

Senator Hastings: My question pertains to the Secretary of State's assessment, or evaluation, of the crisis which he gave us in his opening statement. Mr. Clark, I must confess that that opening statement was pretty pessimistic and sombre, and leaves one rather depressed as to the future. My question pertains to your statements, as you indicated, concerning the Secretary General on his return from Iraq as being disheartened, believing that there is virtually no hope for a diplomatic solution. My question is this: Did you base that statement on the Secretary General's public statements, or do you have information from the UN that would lead you to use the word “disheartened”? Second, while we still pray and seek peace, do you agree with the statement that there is virtually no hope for a diplomatic solution as of tonight?

Mr. Clark: Unless the Secretary General had been disheartened, he would not have discouraged the European Community from making one last effort. He did discourage them. He told them that he thought it would not be productive, in effect not worth their while. Thus, our conclusions as to his state of mind, after his experiences in Baghdad, come from several sources. The characterization is mine, but I stand by it.

I think it would be terribly wrong for any of us to give up hope that something may happen in the context of the Security Council resolution before tomorrow midnight. However, I think we are then also faced with another dynamic that has to do with how the world might act in an effective way to influence both this situation and others that might develop.

[Traduction]

la voie de l'ordre international, consistera à mettre en place ailleurs des structures de ce genre.

Même si mon calendrier est déjà très chargé, je serais prêt à revenir à un moment plus tranquille pour discuter avec les membres du comité des initiatives que nous envisageons au sujet des dispositifs de sécurité qui pourraient être mis en place en Asie et dans les pays du Pacifique. Nous pensons qu'il existe des risques importants dans cette région où les progrès économiques sont impressionnants, mais où l'on n'a pas assisté à une évolution parallèle en ce qui concerne le type d'institutions qui pourraient permettre une culture politique plus modérée, tout en restant très dynamique.

Le sénateur Cools: Je comprends bien vos arguments. J'espère que vous allez revenir nous voir. J'aimerais également ajouter qu'il s'agit là d'une séance en Comité des finances nationales et que nous sommes ici pour étudier le budget. Mais je tenais à vous souligner que, d'après moi, vous faites de la provocation.

M. Clark: Je crois qu'il y a effectivement eu provocation, mais qu'elle vient de l'Irak. Je crois aussi que si le monde ne répond pas à cette provocation de façon civilisée et ordonnée, il y aura d'autres actes de ce genre, qui coûteront encore plus cher à plus de gens, y compris aux Canadiens.

Le sénateur Cools: Je vous signale que nous affrontons et que nous provoquons un peuple qui règle sa conduite sur la croyance suivante, si je peux citer leur bible: «Combattez vos ennemis, et Dieu les punira de votre main.»

Le sénateur Hastings: Ma question porte sur l'évaluation que le secrétaire d'État a faite de la crise dans sa déclaration préliminaire. Monsieur Clark, je dois avouer que j'ai trouvé votre déclaration liminaire plutôt pessimiste et que je n'y vois guère d'espoir pour l'avenir. Vous avez dit que le Secrétaire général paraissait démoralisé à son retour d'Irak et ne semblait plus guère avoir d'espoir en une solution diplomatique. Ma question est donc la suivante: avez-vous affirmé cela en vous fondant sur les déclarations publiques du Secrétaire général, ou avez-vous des renseignements venant des Nations Unies qui vous ont poussé à employer le terme «démoralisé»? Deuxièmement, même si nous continuons à prier et à chercher des moyens de ramener la paix, êtes-vous d'accord pour dire qu'il n'y a ce soir à peu près plus d'espoir de trouver une solution diplomatique?

M. Clark: Si le Secrétaire général n'avait pas été démoralisé, il n'aurait pas découragé la Communauté européenne de tenter une dernière démarche. Mais il l'a découragée. Il a dit aux Européens que cette initiative ne donnerait rien d'après lui et qu'ils perdraient leur temps. Donc, nos conclusions sur l'état d'esprit dans lequel il se trouvait après son voyage à Bagdad viennent de plusieurs sources. C'est une interprétation personnelle, mais je la maintiens.

Je crois que nous aurions vraiment tort d'abandonner tout espoir que la résolution du Conseil de sécurité puisse avoir des effets avant demain minuit. Toutefois, je pense que nous devons également prendre en considération une autre dynamique, celle des mesures que seront susceptibles de prendre les autres nations pour influencer sur cette situation ainsi que celles qui peuvent surgir à d'autres moments.

[Text]

Senator Hastings: You did not answer my question. Do you agree that there is virtually no hope?

Mr. Clark: I think there is very little hope. I think there is still hope, senator, but very little.

Senator Sparrow: My question was answered previously, but certainly not while the Minister of Defence was here. I direct my question to either minister, but it will probably be the Secretary of State who will answer.

Is it Canada's intention to declare war at some point against Iraq? I ask this question for a number of reasons. First, who would declare war? Would it be the minister, the government or Parliament? Who declares war?

I think it is rather important, we know this because of the international rules affecting war. If we declare war, there are certain international rules that apply as far as prisoners and so on are concerned. I think it is necessary for the protection of our people and our troops that we determine the best approach.

We have talked about Korea and so on without there being a declaration of war. It seems to me we are in this position now—and I have not heard anybody state it. Do we intend to declare war under certain circumstances, and what would they be?

Mr. Clark: We do not anticipate declaring war. You are speaking about a particular act, a declaration of war. We do not anticipate that there will be a declaration of war. I would not want that to be interpreted as suggesting that Canada would not act to give effect to Security Council resolutions.

This discussion is about what we call that action. You were asking, I think, about the legal consequences of the name we give the action. I am satisfied that the actions that we can take in pursuance of Security Council resolutions and the law of Canada would pose no legal difficulties for us. I do not know when there was last a declaration of war.

Senator Sparrow: In the Second World War there was indeed a declaration by Parliament. There was a declaration at that point, which brings into international law the rules of war for the protection, basically, of our troops. I am not certain that Iraq would abide by those rules. I understand the circumstances, but at least we would have international support for such intervention.

Mr. Clark: I am advised that it is not the act of declaring war that brings into effect provisions of the Geneva Convention or other matters to which you might be referring. The fact that we would not be exercising a function which has now become defunct does not have worrisome legal implications for Canada or Canadians.

Senator Buckwold: Mr. McKnight, at the present time we have approximately 1,850 armed services personnel in the Gulf area. In the event of hostilities, to what numbers do you envision the escalation of the Canadian personnel will reach, keeping in mind that 1,850, in spite of our dedication to the UN and its principles, is infinitesimal in the overall picture. It would seem to me that in order to make any kind of reasonable contribution, we would be looking at involving a lot more men

[Traduction]

Le sénateur Hastings: Vous n'avez pas répondu à ma question. Pensez-vous que nous devons abandonner tout espoir?

M. Clark: Je crois qu'il y a très peu d'espoir. Il reste encore une petite lueur, mais il y a très peu d'espoir.

Le sénateur Sparrow: J'ai déjà obtenu réponse à ma question, mais pas en présence du ministre de la Défense. J'adresse donc ma question à l'un des deux ministres, mais c'est probablement le secrétaire d'État qui y répondra.

Est-ce que le Canada a l'intention de déclarer la guerre à l'Irak? Je pose cette question pour plusieurs raisons. Tout d'abord, qui déclare la guerre? Est-ce la ministre, le gouvernement ou le Parlement?

J'estime qu'il est important de préciser cela, en raison des règlements internationaux qui régissent la guerre. En cas de déclaration de guerre, il y a des règlements internationaux qui s'appliquent aux prisonniers, etc. Je crois qu'il est nécessaire, pour la protection de nos troupes, de définir la meilleure approche.

On a évoqué la guerre de Corée, qui n'a pas donné lieu à une déclaration de guerre. J'ai l'impression que nous nous trouvons actuellement dans la même situation et pourtant, personne n'a soulevé la question. Avons-nous l'intention de déclarer la guerre dans certaines conditions et quelles sont ces conditions?

M. Clark: Nous ne prévoyons pas de déclarer la guerre. Une déclaration de guerre est une action précise. Nous ne prévoyons pas de déclarer la guerre. J'aimerais éviter, cependant, que cela soit interprété comme la volonté de ne pas donner suite aux résolutions du Conseil de sécurité.

Vous vous interrogez sur les actions que nous allons entreprendre et vous demandiez quelles seront les conséquences juridiques du nom que nous donnerons à ces actions. Je suis convaincu que les actions que nous allons entreprendre en vertu des résolutions du Conseil de sécurité et de la loi canadienne ne présentent aucune difficulté sur le plan légal. Je ne sais pas à quand remonte la dernière déclaration de guerre.

Le sénateur Sparrow: Lors de la Deuxième Guerre mondiale, le Parlement a voté une déclaration de guerre. Une déclaration de guerre met en jeu, sur le plan du droit international, des règlements qui assurent essentiellement la protection des troupes. Je suis certain que l'Irak respecterait ces règles. Je comprends les circonstances, mais il y aurait au moins un appui international en faveur d'une telle intervention.

M. Clark: Je crois savoir qu'il ne faut pas nécessairement déclarer la guerre pour faire entrer en vigueur les dispositions de la Convention de Genève ou d'autres ententes auxquelles vous faites peut-être allusion. Le fait de ne pas exercer une fonction qui a désormais disparu n'a pas de conséquences légales inquiétantes pour le Canada ou les Canadiens.

Le sénateur Buckwold: Monsieur McKnight, le Canada a envoyé jusqu'à présent 1 850 militaires environ dans la région du Golfe. En cas de déclenchement des hostilités, quelle est la taille des renforts canadiens que vous envisagez d'envoyer dans le Golfe, compte tenu du fait que le chiffre de 1 850 militaires est extrêmement modeste, en dépit de notre engagement vis-à-vis des Nations Unies et de ses principes. Il me semble que le Canada devra nettement augmenter son personnel militaire sur

[Text]

and women. Could you give us some indication of what we can expect by way of an escalation in the numbers of Canadian personnel, where they will come from and where the capital equipment is to be made available?

Mr. McKnight: Senator, the present numbers of Canadian forces that are in the Gulf at this time, we believe, are adequate to perform the functions which they are performing today. You are aware, through reports in the press, that we received a request from Great Britain to supply a hospital to them. Their original request, as I recall it, was for some 600 beds. We could not meet that request in any way, shape or form with respect to the field surgical hospital that they had asked for.

We believe we can meet some of the requirements, although not all of them, and we are staffing that decision. If that was to be a self-sustaining Canadian command tactical control to the U.K., it would involve some 500 to 550 people.

Other than that, senator, I know there have been reports in the press, and I can only say to honourable senators that the government has no plans—secret or otherwise—developed in my office, by the government or for the government, to send a brigade strength commitment into the Persian Gulf area.

Senator Buckwold: That is an important statement because it will be one that will be watched very carefully. What you are really saying is that the present numbers, which are less than 2,000, would represent—unless there is some calamitous situation—the total commitment of manpower to the war effort in the Gulf?

Mr. McKnight: What I said was that they are able to perform the tasks that they have been assigned at this time. If, at some future date, there are other tasks assigned by the government, there may be need to augment, but not in any proportion that would say that they would double if you include, which may be possible, some support to the British in the form of a surgical team or surgical hospital.

I do not know what we could efficiently do at this time that would allow us to be confident, as we must be, that it was a task that was on the level with capability. I cannot envision one.

Senator Buckwold: Thank you.

The Chairman: I should like to thank the witnesses who appeared before us tonight.

Le sénateur Simard: Je propose que le Budget supplémentaire (B) soit adopté dans le rapport.

Le président: La motion est à l'effet que je fasse rapport au Sénat. J'ai une motion pour rapporter le plus tôt possible les délibérations du comité concernant le Budget supplémentaire (B).

Est-ce d'accord, honorables sénateurs?

Des voix: D'accord.

Le sénateur Frith: C'est simplement pour approbation.

[Traduction]

le théâtre des opérations s'il veut apporter une contribution raisonnable. Pouvez-vous nous donner une idée de la quantité de militaires canadiens que vous prévoyez d'envoyer sur place et nous préciser d'où ils proviendront et d'où viendra l'équipement?

M. McKnight: Monsieur le sénateur, nous estimons que les Forces canadiennes actuellement dans le Golfe sont suffisantes pour accomplir les fonctions qui leur sont attribuées. Vous avez sans doute appris par la presse que la Grande-Bretagne nous a demandé de lui fournir un hôpital. À l'origine, la Grande-Bretagne nous demandait, je crois, de mettre 600 lits à sa disposition. Il nous était impossible de mettre sur pied un tel hôpital militaire de campagne.

Nous estimons que nous sommes en mesure de remplir partiellement cette mission et nous réunissons en ce moment le personnel nécessaire. Il faudrait de 500 à 550 personnes pour mettre à la disposition du Royaume-Uni une unité canadienne autonome de contrôle tactique.

Par ailleurs, malgré les rumeurs véhiculées par la presse, je peux vous assurer qu'il n'existe aucun plan, secret ou autre, élaboré dans mes services par ou pour le gouvernement dans le but d'augmenter le nombre de militaires canadiens actuellement en poste dans le golfe Persique.

Le sénateur Buckwold: Cette déclaration est extrêmement importante, car elle sera surveillée de près. Vous affirmez donc que le contingent canadien actuel de moins de 2,000 personnes représente l'engagement total du Canada à l'effort de guerre dans le Golfe, à moins que la situation ne dégénère en catastrophe?

M. McKnight: J'ai dit que le contingent canadien est capable d'exécuter les tâches qui lui ont été confiées pour le moment. Il est possible, à une date ultérieure, que d'autres militaires soient envoyés dans le Golfe si le gouvernement confie d'autres tâches au contingent américain, mais les Forces canadiennes ne seraient pas doublées, même si l'on comprend, ce qui est fort possible, le personnel de soutien mis à la disposition des Britanniques sous la forme d'une équipe de chirurgie ou de personnel médical.

Pour le moment, je suis incapable de vous dire ce qu'on pourrait faire pour être certains d'avoir suffisamment de personnel pour répondre aux tâches qui nous incomberont.

Le sénateur Buckwold: Je vous remercie.

Le président: Je remercie les témoins d'être venus témoigner ce soir.

Senator Simard: I move that the Supplementary Estimates (B) be adopted in the report.

The Chairman: The motion is to the effect that I report to the Senate. I have a motion to report on the Committee's debates on the Supplementary Estimates (B) as soon as possible.

Is it agreed, honourable senators?

Hon. Senators: Agreed.

Senator Frith: It's just for approval.

[*Text*]

Le sénateur Simard: Pour faire rapport.

Le président: D'accord, la séance est ajournée.

(Le comité ajourne ses travaux.)

[*Traduction*]

Senator Simard: To report.

The Chairman: All right, the meeting is adjourned.

(The committee adjourned.)



If undelivered, return COVER ONLY to:
Canada Communication Group — Publishing
Ottawa, Canada K1A 0S9

En cas de non-livraison,
retourner cette COUVERTURE SEULEMENT à :
Groupe Communication Canada — Édition
Ottawa, Canada K1A 0S9

WITNESS—TÉMOIN

From the Department of National Defence:

General A. J. G. de Chastelain, Chief of the Defence Staff.

Du ministère de la Défense nationale:

Le général A. J. G. de Chastelain, chef d'état-major de la
Défense.

095850048

SEP 1 1 1997

